Н. И. ЛАЗАРЕВСКІЙ.



ЛЕКЦІИ
по
РУССКОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ.

ТОМЪ II.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО.

Ч. 1.

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНІЯ.





С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія акц. общ. „Слово." Ул. Жуковскаго, собств. д., 21
1910.





Оглавленіе.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Общія положенія

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Виды административныхъ учрежденій.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Личный составъ административныхъ учрежденій.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Устройство и компетенція административныхъ учрежденій.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Центральныя учрежденія.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Мѣстныя учрежденія.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Выпускаемая въ свѣтъ первая часть второго тома Лекцій по Рускому Государственнному Праву даетъ описаніе органовъ управленія; при изложеніи мѣстнаго управленія имѣлись въ виду исключительно земскія губерніи, чтобы не пестрить текста указаніями на особенности остальныхъ губерній и областей, такъ какъ эти особенности въ большинствѣ случаевъ лишены теоретическаго интереса.

Вторая часть этого тома будетъ посвящена выясненію юридической природы административныхъ актовъ и изложенію формъ правоохраны въ области публичныхъ отношеній.

Отдѣлъ первый.

Общія положенія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Виды административныхъ учрежденій.

§ 1. Учрежденія іерархически высшія и низшія.

При изученіи государственныхъ административныхъ учрежденій необходимо разсматривать ихъ съ нѣсколькихъ точекъ зрѣнія (ихъ мѣста въ системѣ государственнаго управленія, ихъ состава, степени предоставленной имъ власти и т. д.), и каждая изъ этихъ точекъ зрѣнія даетъ основаніе для классификаціи учрежденій.

Прежде всего остановимся на дѣленіи учрежденій на іерархически высшія и низшія.

А. Государственное управленіе, нерѣдко даже и само государство представляютъ себѣ въ видѣ пирамиды учрежденій, постепенно другъ другу подчиненныхъ и заканчивающихся въ особѣ монарха, которому все подчинено, и который самъ не подчиненъ никому. Это представленіе, очень живое и по сейчасъ, какъ мы уже видѣли [1]), не отвѣчаетъ существу современнаго государства. Монархъ подчиненъ закону, а въ системѣ государственныхъ учрежденій существуютъ учрежденія, монарху не подчиненныя: парламенты (исполняющіе также и извѣстныя административныя функціи), органы самоуправленія, органы административной юстиціи. Теперь административная іерархія не обнимаетъ всѣхъ государственныхъ учрежденій, но во всякомъ случаѣ и до сихъ поръ большинство административныхъ учрежденій расположено въ видѣ извѣстной лѣстницы, въ которой каждая низшая ступень подчинена высшей, и которая заканчивается въ монархѣ [2]).

Это іерархическое устройство администраціи складываетъ совокуп-

---

1) Томъ I, стр. 129—138.

2) Впрочемъ въ парламентскихъ государствахъ (Англія, Франція) главою административной іерархіи считаютъ не главу государства (короля или президента), а министровъ. Ср. Hauriou. Droit administratif, стр. 233.

ность административныхъ учрежденій въ линіи, сходящіяся къ центру и расходящіяся къ мѣстнымъ и низшимъ учрежденіямъ. Министерству Финансовъ подчинены казенныя палаты, находящіяся въ каждой губерніи, казеннымъ палатамъ подчинены казначейства въ каждомъ уѣздѣ; въ каждомъ данномъ учрежденіи повторяется та же схема. Напр. въ министерствѣ директора департаментовъ подчинены министру, каждому директору подчинены начальники отдѣленій его департамента; начальникамъ отдѣленій—ихъ столоначальники.

Образованіе этой іерархической лѣстницы государственныхъ учрежденій находится въ связи съ усиленіемъ монархической власти, съ образованіемъ самодержавія, которое приняло на себя всѣ задачи государственнаго управленія и стало монополистомъ власти въ европейскомъ обществѣ. Когда королевская власть отмѣнила права вотчинной полиціи и вотчиннаго суда, принадлежавшія мѣстнымъ сеньорамъ, всякое осуществленіе власти было поставлено въ зависимость отъ монарха, было возложено на чиновниковъ, всецѣло зависѣвшихъ отъ него, приняло характеръ препорученія отъ имени монарха и начало осуществляться не иначе, какъ подъ его (предполагавшимся или дѣйствительнымъ) контролемъ. Когда прежнія самостоятельныя правительственныя полномочія мѣстныхъ сеньоровъ замѣнились полномочіями королевскихъ чиновниковъ безъ роду, безъ племени, сильныхъ только тѣмъ, что они являются представителями королевской власти, и знающихъ, что, лишившись милости короля, они теряютъ все, и когда вмѣстѣ съ тѣмъ установилось непосредственное подчиненіе монарху высшихъ органовъ управленія съ подчиненіемъ этимъ послѣднимъ органовъ низшихъ,—создалась возможность постояннаго активнаго воздѣйствія монарха на всѣ отрасли государственнаго управленія, и въ этомъ отношеніи установленіе административной іерархіи явилось средствомъ усиленія монархической власти.

Съ точки зрѣнія государственной эта административная іерархія дала весьма много въ смыслѣ установленія административнаго единства, тождества управленія отдѣльныхъ частей государства, ибо все управленіе руководилось и направлялось изъ одного центра. Въ дѣлѣ созданія современныхъ государствъ, даже современныхъ тѣсно сплоченныхъ націй административное единство сыграло въ свое время не малую роль. Вмѣстѣ съ тѣмъ, сосредоточеніе направляющей дѣятельности въ центрѣ и вообще подчиненіе мѣстныхъ учрежденій центральнымъ въ свое время значительно упорядочило администрацію. Прежде всего, всякій контроль вообще полезенъ. Но самое существенное значеніе имѣло то обстоятельство, что королевская централизованная администрація явилась на смѣну администраціи помѣщичьей, преслѣдовавшей исключительно выгоды высшихъ классовъ и угнетавшей остальное населеніе. Королевское чиновничество въ общемъ конечно тяготѣло къ тѣмъ же высшимъ классамъ, отстаивало по преимуществу ихъ же интересы, но не всегда было при этомъ столь же односторонне, какъ сами феодалы. Наконецъ, установленіе административной іерархіи

съ подчиненіемъ мѣстныхъ органовъ центральнымъ позволило возложить во всей государственной администраціи руководящую и контролирующую роль на сравнительно немногочисленный кругъ лицъ, что въ свое время, когда государственная власть была крайне ограничена въ выборѣ культурныхъ рабочихъ силъ, имѣло громадное положительное значеніе.

Б. Административная іерархія учрежденій проявляется прежде всего въ цѣломъ рядѣ внѣшнихъ формъ. Такъ напр. по общему правилу всѣ сношенія внутри того же вѣдомства ведутся не иначе, какъ въ порядкѣ старшинства инстанцій: низшая инстанція не можетъ вступать въ непосредственныя сношенія съ высшею, минуя среднюю; съ другой стороны высшая инстанція не можетъ обратить своихъ предписаній къ нижней инстанціи, минуя среднюю (Учр. Мин., ст. 200). Жалобы приносятся опять таки въ порядкѣ инстанцій безъ того, чтобы какую либо изъ среднихъ, промежуточныхъ инстанцій можно было обойти (ст. 196 Учр. Мин.). При отношеніяхъ учрежденій разныхъ вѣдомствъ между собою общимъ началомъ является, что между собою могутъ сноситься только равныя инстанціи: напр. департаментъ одного министерства можетъ сноситься съ департаментомъ другого министерства, но не можетъ сноситься съ чужимъ министромъ: съ чужимъ министромъ сносится только министръ.

Главнымъ образомъ административная іерархія выражается въ полномочіяхъ, которыя принадлежатъ высшему установленію по отношенію къ низшему. Права эти могутъ быть сведены къ слѣдующимъ главнымъ категоріямъ: 1) воздѣйствіе на личный составъ должностныхъ лицъ подчиненныхъ учрежденій. Сюда относятся: а) назначеніе должностныхъ лицъ (непосредственное или по представленію среднихъ мѣстъ), награжденіе ихъ за службу, наложеніе дисциплинарныхъ взысканій, преданіе суду. Всѣ эти полномочія, въ особенности назначеніе на должности, а слѣдовательно и повышеніе должностныхъ лицъ по служебной лѣстницѣ, предоставляютъ центральнымъ органамъ громадную власть надъ мѣстными и, что не менѣе существенно, предоставляютъ имъ громадное вліяніе на нихъ: чиновникъ мѣстнаго учрежденія, зная, что его дальнѣйшая служебная карьера всецѣло зависитъ отъ того, какого мнѣнія о немъ въ министерствѣ, служитъ ему всѣми своими силами, не только исполняя каждое приказаніе, но и стараясь предугадать желанія и намѣренія своего начальства. Какъ мы увидимъ ниже, разсматривая положеніе должностныхъ лицъ, права начальства и степень зависимости должностныхъ лицъ представляютъ чрезвычайное разнообразіе, начиная отъ тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя пользуются несмѣняемостью, и на которыхъ начальство можетъ воздѣйствовать лишь перспективами наградъ и повышеній, и кончая тѣми чиновниками, которые могутъ быть (по закону и по установившимся нравамъ) уволены въ любой моментъ по усмотрѣнію начальства. Въ связи съ этимъ и возможность для центральныхъ учрежденій вліять на самое содержаніе дѣятельности подчиненныхъ административныхъ установленій путемъ воздѣйствія на ихъ личный составъ, представ-

ляетъ весьма богатое разнообразіе оттѣнковъ. б) Направленіе дѣятельности подчиненныхъ мѣстъ путемъ циркуляровъ и частныхъ указаній, сообщающихъ подчиненнымъ мѣстамъ, какой смыслъ имѣетъ то или иное узаконеніе, какъ его надо понимать, какого образа дѣйствій надо держаться въ томъ или иномъ случаѣ, какія цѣли ставить себѣ въ данное время [1]). Помимо этихъ указаній, даваемыхъ по иниціативѣ центральнаго установленія, возможно также обращеніе со стороны подчиненнаго учрежденія, которое, затруднившись толкованіемъ того или другого закона, можетъ обратиться въ высшую инстанцію, прося разъясненій [2]). Формы этой руководящей дѣятельности центральныхъ учрежденій и, что самое существенное, степень той связанности учрежденій мѣстныхъ, которая такимъ образомъ создается, представляютъ градацію весьма широкую. Въ странахъ, гдѣ законодательство проводитъ тотъ принципъ, что приказъ начальства безусловно обязателенъ для подчиненнаго, или гдѣ косвенно установляется тотъ же принципъ установленіемъ полной личной зависимости чиновниковъ отъ начальства, эти руководящія предписанія центральныхъ властей иногда вовсе сводятъ на нѣтъ самостоятельность, предоставленную закономъ властямъ подчиненнымъ [3]). Наоборотъ, въ государствахъ, гдѣ чиновники пользуются лично независимымъ положеніемъ, и гдѣ законодательство предоставляетъ имъ извѣстную долю вполнѣ самостоятельной власти, руководящая дѣятельность высшихъ учрежденій иногда ставится въ довольно тѣсные предѣлы [4]). в) Кромѣ

[1]) Напр. по поводу закона 12 окт. 1905 г. о публичныхъ собраніяхъ, которымъ чину полиціи, командированному на собраніе, предоставлено право закрывать собраніе, если тамъ раздаются мятежные возгласы, изданъ циркуляръ министерства вн. дѣлъ 14 окт. того же года № 5155, и въ этомъ циркулярѣ разъяснено, что „единичный мятежный возгласъ... должны служить лишь къ усиленію вниманія присутствующаго на собраніи должностного лица, въ крайнемъ случаѣ къ обращенію его къ надзирающему за порядкомъ предсѣдателю... съ заявленіемъ о необходимости возстановить порядокъ. Лишь исчерпавъ всѣ мѣры предупрежденія и въ томъ случаѣ, когда собраніе уже дѣйствительно приняло характеръ мятежнаго... сходбища, намѣревающагося отъ словъ перейти къ какимъ либо, въ особенности насильственнымъ дѣйствіямъ, присутствующій на собраніи представитель власти обязанъ распорядиться его закрытіемъ... Иной способъ дѣйствія ...вмѣсто успокоенія общества дастъ возможность противоправительственнымъ элементамъ волновать послѣднее указаніями на стремленіе представителей власти ограничить населеніе въ пользованіи Высочайше дарованнымъ ему правомъ“. Количество подобныхъ указаній, какъ общаго характера, подобныхъ приведенному, такъ и издаваемыхъ высшими учрежденіями по отдѣльнымъ конкретнымъ случаямъ, громадно, въ особенности въ странахъ, гдѣ сколько нибудь сильны традиціи централизованнаго управленія.

[2]) Ср. Учр. Мин. ст. 157, 232, 336; Общ. Учр. Губ. ст. 468, 281, 475, 121 др.

[3]) Таковы кромѣ Россіи Франція, Италія, гдѣ живы традиціи вполнѣ централизованнаго государства, и гдѣ положеніе чиновниковъ особенно несамостоятельное.

[4]) Таково положеніе вещей отчасти въ Германіи, Швеціи и главнымъ образомъ въ Англіи и Сѣверной Америкѣ, поскольку тамъ вообще существуетъ административная іерархія. Напр. въ Швеціи признается, что король можетъ руководить подчиненными властями, получившими извѣстныя полномочія, и что указанія короля для нихъ обязательны, но лишь поскольку они не противорѣчатъ независимымъ отъ короля правамъ самого чиновника, или поскольку исполненіе ихъ не составило бы дѣянія, воспрещеннаго закономъ подъ страхомъ наказанія. Aschehoug. Staatsrecht des Königreichs Schweden, стр. 93.

того, высшія учрежденія не лишены права воздѣйствія и на рѣшенія, уже постановленныя подчиненными учрежденіями. Это можетъ имѣть форму пересмотра (отмѣны, измѣненія) рѣшенія по жалобѣ заинтересованнаго лица («въ порядкѣ инстанцій») или же форму вмѣшательства въ дѣйствія подчиненнаго мѣста по непосредственной инициативѣ самого начальства (отмѣна или измѣненіе «въ порядкѣ надзора»).

Административная іерархія первоначально возникла, какъ средство для объединенія дѣятельности органовъ государственнаго управленія и для приданія ей единообразнаго направленія, согласнаго съ видами короля; съ теченіемъ времени она была использована и для организаціи обжалованія распоряженій низшихъ властей и вообще для организаціи контроля надъ законностью управленія. Мало по малу, съ повышеніемъ требованій законности, предъявляемыхъ къ управленію, и съ установленіемъ государственнаго единства, переставшаго нуждаться въ какихъ либо чрезвычайныхъ мѣрахъ охраненія, сравнительное значеніе этихъ двухъ задачъ административной іерархіи измѣнилось, и теперь преимущественное значеніе придаютъ не столько подчиненію всей администраціи видамъ главы государства, сколько именно контролирующей дѣятельности высшихъ органовъ и охранѣ законности [1]). Было время, когда обѣ эти цѣли достигались исключительно административною іерархіею, и поскольку этимъ цѣлямъ нельзя не придавать жизненнаго значенія для государства, на административную іерархію смотрѣли, какъ на нѣчто, вытекающее изъ самаго существа государства вообще, и этотъ взглядъ по крайней мѣрѣ на континентѣ Европы продолжаетъ держаться и по настоящее время.

Между тѣмъ въ настоящее время врядъ ли можетъ быть признано безусловно вѣрнымъ, чтобы административная іерархія являлась цѣлесообразнымъ средствомъ охраны законности, и чтобы государство вообще нуждалось въ установленіи единства управленія путемъ руководящей дѣятельности центральной администраціи. Было время, когда надзоръ начальства являлся единственною возможною формою надзора за законностью,—когда не было ни контроля общихъ судовъ, ни административной юстиціи, ни контроля парламентскаго. Съ появленіемъ этихъ вполнѣ дѣйствительныхъ и цѣлесообразныхъ формъ охраны законности управленія надзоръ начальства утрачиваетъ характеръ единственнаго возможнаго средства правоохраны, а въ силу того, что соображенія политики на начальствѣ отражаются весьма часто болѣе сильно, чѣмъ требованія закона, надзоръ начальства въ качествѣ средства правоохраны оказывается далеко не оправдывающимъ возлагавшіяся на него надежды, и эта роль административной іерархіи все болѣе и болѣе утрачиваетъ свое значеніе. Что же касается направляющей и объединяющей дѣятельности центральныхъ административныхъ учрежденій, то и она мало по

---

[1]) Ср. Коркуновъ, Русское Государственное Право, томъ II (1909 г.), стр. 340—342.

малу начинаетъ принимать характеръ чего то такого, чего держатся и что признается необходимымъ лишь въ силу косности и привычки къ старымъ, разъ установившимся взглядамъ. Прежде, когда законодательство отличалось крайнею неполнотою и техническимъ несовершенствомъ, и когда въ силу этого всѣ полномочія административныхъ властей носили дискреціонный характеръ, руководящая дѣятельность высшихъ административныхъ органовъ была единственною возможною формою внесенія въ управленіе извѣстнаго единства.

Съ теченіемъ времени и въ этомъ отношеніи положеніе вещей существенно измѣнилось. Единство дѣятельности всей правительственной машины въ настоящее время вполнѣ обезпечивается единствомъ административнаго законодательства, на столько подробно регламентирующаго дѣятельность мѣстныхъ властей, что въ большинствѣ государствъ область дискреціонныхъ полномочій оказывается весьма узкою, ограничиваясь тою сферою, которая не допускаетъ регулированія предписаніями, заранѣе все предусматривающими. И если законодательство той или иной страны оставляетъ область дискреціонныхъ полномочій администраціи еще слишкомъ широкою, и дискреціонный характеръ продолжаютъ носить и такія полномочія, которыя допускаютъ регулированіе общими предписаніями, даваемыми не на мѣстѣ, то устранить этотъ недостатокъ лучше въ порядкѣ законодательномъ, чѣмъ въ формѣ предоставленія начальству большихъ правъ надзора и руководительства дѣятельностью подчиненныхъ органовъ путемъ предписаній и указаній, нерѣдко секретныхъ и ускользающихъ отъ контроля общественнаго мнѣнія.

Распространенный взглядъ, усматривающій въ іерархическомъ подчиненіи однѣхъ административныхъ властей другимъ (главнымъ образомъ мѣстныхъ центральнымъ) естественный порядокъ государственнаго строя вообще и считающій, что «учрежденія, осуществляющія административныя функціи, непремѣнно должны быть поставлены въ зависимое положеніе другъ отъ друга въ порядкѣ инстанцій и отъ органовъ верховнаго управленія» [1]), грѣшитъ тѣмъ, что безъ достаточнаго къ тому основанія обобщаетъ тотъ порядокъ вещей, который еще сохранился въ государствахъ континента Европы отъ эпохи абсолютизма. Но существуютъ государства, въ которыхъ административной іерархіи вообще нѣтъ, таковы напр. Англія и Сѣверо-Американскіе Соед. Штаты [2]). Въ Англіи не существуетъ іерархической подчиненности ни между центральными и мѣстными учрежденіями, ни между отдѣльными мѣстными учрежденіями [3]). Точно такъ же нѣтъ зависимости мѣстныхъ учрежденій отъ центральныхъ и въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ: въ отдѣльныхъ штатахъ вообще нѣтъ установленій,

[1]) Н. М. Коркуновъ, Русское Государственное Право, томъ II (1909), стр. 327.

[2]) Goodnow. Droit administratif des Etats-Unis, стр. 47, 83, 87, 151—152.—Wilson. L'Etat, томъ II, стр. 241, 251.

[3]) Hatschek. Englisches Staatsrecht, т. II, стр. 668.—Редлихъ. Англійское мѣстное управленіе, русск. пер. томъ II, стр. 124, 208.

которыя бы соотвѣтствовали нашимъ министерствамъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ вся мѣстная администрація—выборная [1]); что же касается учрежденій Союза, то въ нихъ имѣются установленія, аналогичныя нашимъ министерствамъ, и множество чиновниковъ, служащихъ по назначенію, но за центральными органами, равно какъ и за президентомъ Союза законъ не признаетъ никакой руководящей или направляющей роли по отношенію ко всей администраціи [2]).

§ 2. Учрежденія властныя и учрежденія, не облеченныя властью.

По ученіямъ германскихъ государствовѣдовъ все существо современнаго государства сводится къ властвованію [3]), почему нѣкоторыми изъ нихъ и всѣ должности и учрежденія государства признаются проникнутыми тѣмъ же характеромъ властвованія.

Но если мы всмотримся въ современную государственную дѣятельность, то увидимъ, что, съ одной стороны, ей несомнѣнно присущи проявленія власти (изданіе законовъ, которымъ всѣ обязаны повиноваться: постановленіе судебныхъ рѣшеній, подлежащихъ приведенію въ исполненіе даже принудительному, если лицо, къ чему либо присужденное, того не исполняетъ; предъявленіе всевозможныхъ административныхъ требованій и распоряженій, неповиновеніе которымъ карается); однако съ другой стороны, въ дѣятельности государственныхъ учрежденій можно прослѣдить акты, въ которыхъ элементы власти устранены или прямымъ постановленіемъ закона, или же въ силу вещей. По закону эле-

---

[1]) Goodnow. Droit administratif des Etats-Unis, стр. 138—140. Ашле Мѣстное управленіе, стр. 8, 251.

[2]) Исходнымъ началомъ тамъ признается то положеніе, что если какая либо опредѣленная обязанность возложена закономъ на должностное лицо, то оно обязано исполнять ее по собственному разумѣнію, и никакое другое лицо (напр. президентъ Союза) не можетъ контролировать этого разумѣнія и руководить имъ. Goodnow. Droit administratif des Etats-Unis, стр. 88. И хотя напр. таможенные чиновники считались подчиненными секретарю казначейства, но за нимъ не признавалось права руководить ихъ дѣйствіями путемъ инструкцій и принимать жалобы на этихъ чиновниковъ. Goodnow, стр. 150. Когда создавались американскія государственныя учрежденія, то различныя функціи были распредѣлены между мѣстными и центральными органами, но при этомъ не предполагалось, что одни будутъ руководить другими, и что начальники будутъ руководить своими подчиненными (Goodnow, стр. 149 — 150). Мало по малу, на почвѣ права однихъ чиновниковъ (президента Союза и его секретарей) назначать и смѣщать другихъ выработалось извѣстное подчиненное положеніе низшихъ и мѣстныхъ чиновниковъ начальникамъ административныхъ вѣдомствъ Союза, и за этими начальниками начали признавать право обращаться къ подчиненнымъ съ приказами; но при этомъ все таки признаютъ, что если подчиненный не повинуется этому приказу, то единственнымъ средствомъ является жалоба на этого чиновника въ судъ, и только въ томъ случаѣ, если судъ отъ себя издастъ тотъ же приказъ, неисполненіе его явится проступкомъ со стороны чиновника (Goodnow, стр. 156).

[3]) Gerber. Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts 3 изд. 1880 стр. 3.—Zorn. Reichs-Syaatsrecht, т. I, стр. 62, 287; всецѣло на ихъ точкѣ зрѣнія стоитъ Н. М. Коркуновъ. Русское Гос. Право, томъ I (1908). стр. 39,—Противнаго мнѣнія изъ германскихъ писателей Laband. Staatsrecht des Deutschen Reichs, томъ 1 (1895) стр. 62 сл.

менты власти устранены въ сдѣлкахъ, которыя правительственныя учрежденія заключаютъ на основаніи Законовъ Гражданскихъ. Сдѣлки эти подсудны общимъ гражданскимъ судамъ, и въ этихъ правоотношеніяхъ казна и ея контрагенты находятся въ положеніи равноправія. По самому существу дѣла элементы власти исключены во всей той дѣятельности правительственныхъ органовъ, которая состоитъ въ оказаніи услугъ населенію (содержаніе больницъ, собираніе и разработка статистическихъ свѣдѣній, почта, телеграфъ, казенная продажа питей).

Различіе властной и невластной дѣятельности правительственныхъ учрежденій не всегда сказывается непосредственно на постановкѣ самихъ учрежденій. Обусловливается это главнымъ образомъ тѣмъ, что почти всѣ учрежденія совершаютъ акты и властнаго, и невластнаго характера. Губернаторъ есть органъ власти, но онъ можетъ заключать отъ имени казны имущественныя сдѣлки по правиламъ гражданскихъ законовъ; профессоръ, читающій лекціи въ университетѣ, по существу своему никакой власти надъ слушателями не осуществляетъ, но и онъ является носителемъ извѣстной власти напр. во время экзамена, когда разрѣшаетъ вопросъ о познаніяхъ, обнаруженныхъ экзаменующимся, или когда въ совѣтѣ университета участвуетъ напр. въ выборѣ ректора.

Кромѣ того, во многія учрежденія, по существу своему властныя, въ качествѣ составныхъ частей входятъ должности, лишенныя всякой власти, напр. должности чисто подготовительныя или исполнительныя. Мировой судья или исправникъ являются учрежденіями властными, но они имѣютъ письмоводителей или канцелярію, гдѣ всѣ должностныя лица лишены всякой власти, и функціи ихъ ограничиваются лишь подготовкою дѣлъ, изложеніемъ бумагъ по указаніямъ начальства и храненіемъ переписки.

Однако существуютъ органы, въ которыхъ ихъ властный (полиція, въ особенности въ лицѣ ея низшихъ органовъ, напр. городовыхъ) или же наоборотъ ихъ невластный характеръ (напр. служащіе въ казенныхъ промышленныхъ предпріятіяхъ, вычислители въ астрономической обсерваторіи) выражается особенно сильно. Въ такихъ случаяхъ общій характеръ службы обыкновенно отражается и на постановкѣ самаго учрежденія, а также и на правахъ служащихъ.

Къ категоріи органовъ властныхъ или, какъ ихъ иногда называютъ, органовъ съ рѣшающею властью, относятъ тѣхъ, которые обладаютъ правомъ постановлять по дѣламъ, ими разсматриваемымъ, рѣшенія, могущія подлежать принудительному исполненію (или которыя могутъ пріостанавливать исполненіе рѣшеній, постановленныхъ другими рѣшающими органами). При этомъ разумѣются такія рѣшенія, которыя въ чемъ либо связываютъ свободу третьихъ (частныхъ или должностныхъ) лицъ. Къ числу рѣшающихъ органовъ относится губернаторъ, когда онъ издаетъ обязательное постановленіе по тѣмъ предметамъ, по которымъ это право ему предоставлено (Общ. Учр. Губ., ст. 421),—

земское собраніе, когда оно устанавливаетъ размѣръ земскаго обложенія, — губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе, когда оно разсматриваетъ постановленіе земскаго собранія, опротестованное губернаторомъ по его незаконности (Пол. Зем. Учр., ст. 88).

Рѣшающій органъ можетъ обладать правомъ постановить рѣшеніе по данному вопросу самостоятельно, независимо отъ какого либо другого органа. Таковы органы, только что приведенные. Но существуютъ также рѣшающіе органы, обладающіе этою властью только при условіи совмѣстной дѣятельности съ какимъ либо другимъ органомъ. Такъ напр. для изданія обязательныхъ постановленій по вопросамъ, перечисленнымъ въ ст. 108 Пол. Зем. Учр., надо, чтобы проектъ постановленія былъ принятъ земскимъ собраніемъ и губернаторомъ (Пол. Зем. Учр. ст. 108 и 111). При такомъ положеніи вещей компетентнымъ органомъ для изданія даннаго постановленія, являются лишь оба учрежденія въ совокупности: тотъ же самый текстъ долженъ быть одобренъ обоими органами, и напр. губернаторъ, издавая по статьѣ 111 Пол. Зем. Учр. обязательное постановленіе, принятое губернскимъ земскимъ собраніемъ, не можетъ внести въ него какія либо измѣненія, а послѣ изданія этого постановленія не въ правѣ его отмѣнить или измѣнить единоличною своею властью, безъ земскаго собранія.

Къ органамъ невластнымъ относятся, во первыхъ, тѣ, которые оказываютъ тѣ или иныя услуги населенію (фельдшеръ на амбулаторномъ пунктѣ), или же тѣ, которые содѣйствуютъ органамъ съ рѣшающею властью въ осуществленіи ихъ функцій. Эти содѣйствующіе органы въ свою очередь дѣлятся на органы подготовительные и совѣщательные. Подготовительные (напр. письмоводитель мирового судьи, секретарь суда, начальникъ отдѣленія въ какомъ либо департаментѣ министерства и т. п.) по закону имѣютъ своею задачею собираніе справокъ и приведеніе дѣла въ такой видъ, чтобы рѣшающій органъ могъ постановить свое рѣшеніе; фактически вліяніе, оказываемое ими на рѣшеніе подготовляемыхъ ими дѣлъ, можетъ быть громадно, но власти у нихъ нѣтъ никакой и самое участіе ихъ въ производствѣ дѣла не является обязательнымъ. Подъ совѣщательными учрежденіями разумѣютъ такія, постановленія которыхъ сами по себѣ исполненію не подлежатъ, но мнѣніе которыхъ должно быть запрошено тѣмъ или другимъ рѣшающимъ органомъ: этотъ рѣшающій органъ не связанъ состоявшимся постановленіемъ совѣщательнаго органа, онъ можетъ не только утвердить это постановленіе или его не утверждать, но можетъ также, утверждая, внести въ него любое измѣненіе. Въ такомъ случаѣ рѣшающею властью обладаетъ только тотъ органъ, который утверждаетъ данное постановленіе, а не тотъ, который высказываетъ по нему то или другое заключеніе. Примѣромъ совѣщательнаго учрежденія является въ составѣ министерствъ совѣтъ министра. Роль совѣщательнаго органа ограничивается тѣмъ, что онъ высказываетъ свое мотивированное заключеніе по вопросамъ, передаваемымъ ему или по требованію закона, или по праву,

предоставленному тому или другому должностному лицу. Затѣмъ, органъ рѣшающій въ своемъ постановленіи долженъ упомянуть, что требуемое заключеніе совѣщательнаго органа запрошено было, но указанія, въ чемъ именно это заключеніе состояло, не требуется (но въ канцелярскомъ «дѣлѣ» это мнѣніе должно находиться). Тѣмъ, что хотя постановленіе совѣщательнаго органа и не связываетъ свободы дѣйствій органа рѣшающаго, но его соучастіе закономъ требуется, какъ нѣчто обязательное, и тѣмъ, что его участіе въ дѣлѣ должно быть упомянуто въ окончательномъ постановленіи по дѣлу, органы совѣщательные отличаются отъ органовъ подготовительныхъ, соучастіе которыхъ въ дѣлѣ закономъ никогда не предписывается, какъ нѣчто обязательное, и соучастіе которыхъ поэтому и не указывается.

Эти совѣщательныя учрежденія обыкновенно имѣютъ видъ коллегіальныхъ учрежденій, «совѣтовъ», «комитетовъ»: предполагается, что многолюдное учрежденіе легче разберется въ возникающихъ по дѣлу вопросахъ, чѣмъ единоличный рѣшающій органъ. Временемъ наибольшей популярности этихъ совѣщательныхъ учрежденій былъ конецъ XVIII в. и первая половина XIX. По существу своему идея такихъ совѣщательныхъ учрежденій довольно неудачна. Учрежденіе, которое только подаетъ совѣты и ничего не рѣшаетъ, ни за что въ сущности не отвѣчаетъ (ни юридически, ни морально). Поэтому интереса къ дѣлу у него быть не можетъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ такое учрежденіе, въ особенности, если у него нѣтъ другихъ функцій, кромѣ совѣщательныхъ (таковы напр. совѣты, существующіе въ отдѣльныхъ министерствахъ), всегда имѣетъ сравнительно мало работы, и заполнять его людьми активными и работоспособными было бы весьма нецѣлесообразно; сажать туда новичковъ и людей неопытныхъ тоже безполезно, ибо ихъ совѣты никому не нужны; такимъ образомъ эти совѣты естественно обращаются въ собранія лицъ, послужившихъ, уставшихъ въ работѣ и назначенныхъ въ совѣтъ въ сущности на отдыхъ, на почетную (и болѣе крупную) пенсію. Въ виду отсутствія у насъ предѣльнаго возраста совѣты эти не освобождаются отъ лицъ совершенно состарившихся, а малое количество дѣлъ отучаетъ отъ работы и тѣхъ, кто на нее былъ еще способенъ. Поэтому на практикѣ наши совѣщательныя учрежденія обратились въ учрежденія мертвыя, и въ нихъ не только не вносятъ какихъ либо дѣлъ сверхъ тѣхъ, относительно которыхъ это требуется закономъ, но и по большинству дѣлъ, по которымъ законъ требуетъ, напр., чтобы было запрошено мнѣніе совѣта министра (Учр. Мин., ст. 83), оно въ дѣйствительности никогда не запрашивается [1]).

---

[1]) Таково же было и положеніе Государственнаго Совѣта, когда онъ былъ законосовѣщательнымъ учрежденіемъ: громадное количество дѣлъ несомнѣнно законодательнаго характера фактически шло помимо него. Повидимому аналогично относятся къ совѣщательнымъ учрежденіямъ и во Франціи (Лоуэлль. Правительства и политическія партіи, стр. 21 и 25.—Chardon. L'administration de la France, стр. 339). Иначе дѣло обстоитъ въ Германіи. Обусловливается это повидимому тѣмъ, что тамъ, съ одной стороны, совѣты образуются изъ чиновниковъ, состоящихъ въ то же время и на

Болѣе живымъ и дѣловымъ характеромъ отличаются тѣ совѣщательныя учрежденія, которыя, будучи совѣщательными учрежденіями для одной категоріи дѣлъ, въ то же время для другихъ дѣлъ являются учрежденіями съ рѣшающею властью [1]). По своему личному составу такія учрежденія почти всегда болѣе работоспособны.

§ 3. Учрежденія единоличныя, коллегіальныя и бюрократическія и собранія.

По своему личному составу учрежденія дѣлятся на единоличныя, коллегіальныя, бюрократическія и собранія.

I. Единоличныя учрежденія (иногда называемыя монократическими) совпадаютъ съ должностью. На практикѣ точно-единоличныя учрежденія встрѣчаются рѣдко (постовой городовой, становой приставъ, министръ безъ портфеля). Почти всегда для осуществленія данной задачи управленія оказывается необходимымъ возложить ее совмѣстно на нѣсколькихъ лицъ, находящихся въ той или другой формѣ сотрудничества. Обыкновенно при разрѣшеніи вопроса, относится ли данное учрежденіе къ единоличнымъ, или не относится, исходятъ не столько изъ того, кто входитъ въ составъ даннаго учрежденія въ его цѣломъ, сколько изъ того, кому въ этомъ учрежденіи принадлежитъ рѣшающая власть: если рѣшеніе формально исходитъ отъ одного человѣка, то, сколько бы должностныхъ лицъ ни входило въ составъ учрежденія, его относятъ къ единоличнымъ. Конечно, каждый воленъ устанавливать ту терминологію, какая ему нравится (надо только ее выдержать), но цѣлесообразнѣе всего устанавливать терминологію, исходя изъ тѣхъ признаковъ, которые имѣютъ не только формальное, но и существенное для дѣла значеніе; и если въ постановленіи рѣшеній, формально исходящихъ отъ одного человѣка, въ дѣйствительности (и при томъ по закону) участвуетъ, хотя бы въ качествѣ подготовительныхъ органовъ, цѣлый рядъ лицъ, то этого факта игнорировать не слѣдуетъ, ибо онъ на ходѣ дѣлъ учрежденія такъ или иначе сказывается или во всякомъ случаѣ можетъ сказаться. Поэтому, чтобы не смѣшивать воедино учрежденій, въ которыхъ вся работа производится однимъ человѣкомъ, съ тѣми,

активной службѣ, а не изъ лицъ, для активной дѣятельности уже устарѣвшихъ, а съ другой стороны, большею способностью нѣмцевъ исполнять предписанные закономъ обряды, хотя бы въ томъ или другомъ отдѣльномъ случаѣ и могло казаться, что эти обряды излишни.

[1]) Таково напр. губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе: по дѣламъ по протестамъ губернаторовъ противъ постановленій земскихъ собраній это присутствіе обладаетъ рѣшающею властью, если основаніемъ для протеста является незаконность постановленія земскаго собранія (ст. 88 Пол. Зем. Учр.), а по дѣламъ по протестамъ, основаннымъ на нецѣлесообразности тѣхъ же постановленій, это присутствіе обладаетъ лишь совѣщательною властью (ст. 91 Пол Зем. Учр.): рѣшающею властью по этимъ послѣднимъ дѣламъ обладаетъ министръ вн. дѣлъ для оставленія губернаторскаго протеста безъ послѣдствія, а для отмѣны опротестованнаго постановленія—Высочайшая власть или законъ.

гдѣ она производится многими, и гдѣ только послѣднее слово признается принадлежащимъ одному, [1])—мы въ дальнѣйшемъ изложеніи будемъ называть единоличными только тѣ учрежденія, составъ которыхъ (и въ качествѣ рѣшающаго органа, и въ качествѣ органа, производящаго всю работу) образуетъ только одинъ человѣкъ [2]).

II. Типомъ противоположнымъ учрежденіямъ единоличнымъ являются учрежденія коллегіальныя [3]). Подъ этимъ разумѣютъ такія учрежденія, въ которыхъ рѣшающая власть предоставлена нѣсколькимъ лицамъ (не менѣе, какъ тремъ) и при томъ такъ, что рѣшеніе считается постановленнымъ, если оно принято или всѣми членами даннаго присутственнаго мѣста [4]), или же большинствомъ ихъ [5]).

1. Коллегіальныя учрежденія всегда имѣютъ довольно сложный составъ и образуются изъ самой коллегіи (изъ «присутствія» по терминологіи II тома Свода Законовъ) и канцеляріи. Канцелярія никакой рѣшающей власти по закону не имѣетъ, и роль ея сводится къ дѣйствіямъ чисто подготовительнымъ, къ отправкѣ состоявшихся постановленій по назначенію и къ храненію «дѣлъ». Самое дѣлопроизводство въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ обставлено довольно сложными, иногда пышными формами. Каждое входящее дѣло поступаетъ въ канцелярію, потомъ подготовляется для доклада «присутствію». Какъ мы увидимъ ниже, эта подготовка можетъ быть возложена или на канцелярію, или на членовъ самого присутствія; подготовка состоитъ въ выясненіи обстоятельствъ дѣла, въ собираніи нужныхъ справокъ и въ выясненіи «приличныхъ къ дѣлу законовъ»; дѣло считается подготовленнымъ для доклада, когда обстоятельства его и относящіеся къ нему законы выяснены на столько, что по дѣлу уже можетъ быть постановлено рѣшеніе. Засимъ лицомъ, подготовлявшимъ дѣло, т.-е. или чиномъ канцеляріи, или членомъ самого присутствія оно докладывается присутствію; послѣ доклада происходятъ пренія, и когда вопросъ точно выясненъ, производится голосованіе, при чемъ наше законодательство (въ огражденіе сво-

---

[1]) Ниже мы увидимъ, что формально признаваемая за такимъ человѣкомъ полная свобода по отношенію къ подготовительнымъ органамъ на дѣлѣ существуетъ далеко не въ той степени, въ какой предполагается закономъ.

[2]) Особую форму единоличныхъ учрежденій представляютъ тѣ учрежденія, которыя фактически состоятъ изъ многихъ лицъ, но въ которыхъ каждое изъ этихъ лицъ пользуется равными правами и можетъ дѣйствовать вмѣсто каждаго другого. Приблизительно такой характеръ носитъ прокуратура: и прокуроръ, и каждый его товарищъ являются полноправными представителями прокурорскаго надзора даннаго суда, дѣйствуя каждый „на основаніи своего убѣжденія и существующихъ законовъ“ (Учр. Суд. Уст., ст. 130).

[3]) Въ законѣ эти учрежденія называются „мѣстами“ или „присутствіями“. Общ. Учр. Губ., ст. 24, Уст. Сл. Прав., ст. 762, п. 3.

[4]) Такой порядокъ существуетъ въ административныхъ департаментахъ Пр. Сената (Учр. Пр. Сен., ст. 94). Впрочемъ изъ этого общаго правила установлено столько исключеній, что самое правило, крайне стѣснительное, уже почти не примѣняется.

[5]) Это теперь является общимъ правиломъ для коллегіальныхъ учрежденій; при этомъ общимъ правиломъ является простое большинство; лишь въ видѣ изъятія можно указать на случаи, когда требуется большинство квалифицированное; таковымъ, по дѣйствующимъ нашимъ законамъ, повидимому всегда является большинство двухъ третей (напр. Учр. Пр. Сен., ст. 95).

боды мнѣній) предписываетъ, чтобы голоса отбирались, начиная съ младшаго члена коллегіи (Общ. Учр. Губ., ст. 113). Состоявшееся рѣшеніе записывается въ журналъ (Общ. Учр. Губ., ст. 120), который подписывается наличными членами (участвовавшими въ разсмотрѣніи дѣла); на основаніи этого журнала затѣмъ составляется подробное опредѣленіе, въ которомъ излагаются обстоятельства дѣла и соображенія, на которыхъ основано рѣшеніе. [1]). Въ административныхъ коллегіяхъ, дѣйствующихъ на основаніи дореформенныхъ законовъ, вошедшихъ въ Общее Учрежденіе Губернское, членъ коллегіи можетъ измѣнить поданное имъ мнѣніе съ запискою этого въ журналъ. Болѣе поздніе законы считаютъ однажды поданное мнѣніе окончательнымъ, и разъ состоявшееся рѣшеніе (записанное въ журналъ и подписанное членами) не подлежащимъ измѣненію. Членамъ коллегіи, несогласнымъ съ постановленнымъ рѣшеніемъ, предоставляется право подать (въ тотъ или другой указанный закономъ срокъ) особое мнѣніе; тогда они освобождаются отъ отвѣтственности въ случаѣ незаконности этого рѣшенія. Воздержаніе отъ голосованія не можетъ считаться законною формою устраненія себя отъ рѣшенія вопроса: члены коллегіи въ качествѣ должностныхъ лицъ не имѣютъ права освобождать себя отъ исполненія своихъ служебныхъ обязанностей, въ число которыхъ входитъ участіе въ рѣшеніи дѣлъ [2]).

3. По степени власти, которую имѣютъ коллегіи, онѣ представляютъ значительное разнообразіе. Независимо отъ того, что самое постановленіе коллегіи можетъ имѣть разную силу и значеніе (подготовительное, совѣщательное или рѣшающее), для того, чтобы самое постановленіе могло считаться состоявшимся, законъ для разныхъ коллегій ставитъ разныя условія, представляющія разнообразіе главнымъ образомъ съ точки зрѣнія роли предсѣдателя и отношенія коллегіи къ ея канцеляріи.

Полномочія предсѣдателя состоятъ прежде всего въ томъ, что онъ руководитъ преніями, признаетъ вопросъ достаточно выясненнымъ и ставитъ вопросы на голосованіе. Это правила общія для всѣхъ коллегій. Но въ отношеніи того, при какихъ условіяхъ постановленіе коллегіи считается вообще состоявшимся, полномочія предсѣдателей разныхъ коллегій различны: 1) предсѣдатель участвуетъ въ голосованіи на правахъ члена съ тѣмъ отличіемъ, что въ качествѣ старшаго подаетъ свой голосъ послѣднимъ, и что въ случаѣ раздѣленія голосовъ его голосъ

[1]) Подробныя правила разсмотрѣнія дѣлъ въ административныхъ коллегіальныхъ присутственныхъ мѣстахъ изложены въ ст. 83—149 Общ. Учр. Губ.

[2]) Исходя изъ этого соображенія, французскій Гос. Совѣтъ находитъ, что члены, фактически не высказавшіе своего мнѣнія, не могутъ считаться присоединившимися къ данному рѣшенію и, слѣдовательно, при опредѣленіи того, получилось ли большинство въ его пользу или нѣтъ, голоса воздержавшихся должны считаться въ числѣ голосовъ его противниковъ.

даетъ перевѣсъ [1]); 2) дѣло рѣшается по большинству голосовъ, но постановленіе коллегіи считается состоявшимся только въ томъ случаѣ, если къ нему присоединился предсѣдатель; при такомъ порядкѣ роль коллегіи въ сущности сводится къ тому, что она большинствомъ голосовъ своихъ членовъ можетъ остановить рѣшеніе своего предсѣдателя и перенести дѣло въ высшую инстанцію [2]); 3) дѣло рѣшается по большинству голосовъ, но предсѣдатель имѣетъ право опротестовать это рѣшеніе передъ высшею инстанціею, и пока высшая инстанція не выскажется, постановленіе низшей въ исполненіе не приводится, хотя и считается вообще состоявшимся; такъ напр., въ губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіи предсѣдатель (губернаторъ) имѣетъ право не согласиться съ большинствомъ голосовъ присутствія, пріостановить исполненіе и представить дѣло министру внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго зависитъ или предложить губернатору привести постановленіе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія въ исполненіе, или войти въ Пр. Сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ этого постановленія [3]). Наконецъ, 4) постановленіемъ коллегіи считается то мнѣніе, которое высказано предсѣдателемъ; при этомъ порядкѣ права членовъ коллегіи сводятся къ простому высказыванію своихъ мнѣній съ правомъ, однако, требовать занесенія въ протоколъ своего несогласія съ постановленіемъ, принятымъ въ сущности единоличною волею предсѣдателя [4]).

Различная степень самостоятельности, предоставляемая членамъ коллегіи по отношенію къ предсѣдателю, вообще говоря, сильнѣйшимъ образомъ отражается на отношеніи членовъ коллегіи къ разсматриваемымъ ими дѣламъ. Если члены коллегіи знаютъ, что высказываемое ими мнѣніе не можетъ имѣть для дѣла существеннаго значенія, то для нихъ пропадаетъ всякое основаніе для желанія изучить дѣло, составить себѣ по нему опредѣленное мнѣніе и мнѣніе это защищать въ засѣданіи коллегіи. Поэтому на дѣлѣ почти всѣ тѣ наши административныя

[1]) Иногда это положеніе неточно формулируютъ (иногда даже въ законѣ, напр. ст. 43 Уст. Учен. Учр. и Учебн. Зав.) такъ, что предсѣдателю приписываютъ два голоса. Это невѣрно, ибо если въ коллегіи 5 членовъ вмѣстѣ съ предсѣдателемъ, и голоса раздѣлились такъ, что съ одной стороны предсѣдатель и одинъ членъ, а съ другой 3 члена, то голоса ни въ коемъ случаѣ не признаются раздѣлившимися поровну, что было бы, еслибы предсѣдатель дѣйствительно имѣлъ два голоса.—Преимущество предсѣдателя въ случаѣ раздѣленія голосовъ существуетъ почти во всѣхъ коллегіяхъ и можетъ быть признано общимъ правиломъ.

[2]) Таковы городскія по квартирному налогу присутствія. Если предсѣдатель не присоединится къ большинству, то рѣшеніе считается вовсе не состоявшимся, и дѣло переносится на разсмотрѣніе губернскаго по квартирному налогу присутствію. Уст. Прям. Нал., ст. 765.

[3]) Пол. Зем. Учр., ст. 12.—Город. Пол., ст. 18.—Такимъ образомъ при этой системѣ постановленіе считается состоявшимся, и предсѣдателю предоставляется лишь возможность не приводить его въ исполненіе, пока высшая инстанція не рѣшитъ, оставить ли это состоявшееся постановленіе въ силѣ или отмѣнить его.

[4]) Таковъ порядокъ рѣшенія дѣлъ: въ общемъ присутствіи казенной палаты. Общ. Учр. Губ., ст. 1017, 1048,—въ губернскомъ правленіи (по дѣламъ „административнымъ“ перваго разряда), Общ. Учр. Губ., ст. 496 и 497 и др.

коллегіи, въ которыхъ рѣшающая роль принадлежитъ предсѣдателю [1]), являются учрежденіями мертвыми; фактически онѣ иногда и вовсе не существуютъ, и коллегіальный порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ сводится къ тому, что секретаремъ или инымъ должностнымъ лицомъ составляется журналъ небывшаго засѣданія, этотъ журналъ подписывается предсѣдателемъ и затѣмъ развозится членамъ присутствія по домамъ на подпись.

Взаимныя отношенія коллегіи и состоящей при ней канцеляріи могутъ имѣть двоякій характеръ: а) подготовка дѣлъ къ слушанію, докладъ дѣлъ коллегіи и изготовленіе мотивированнаго опредѣленія могутъ быть возложены на канцелярію, и б) эти обязанности могутъ быть возложены на членовъ самой коллегіи. Наши административныя коллегіи (въ противоположность судебнымъ мѣстамъ, образованнымъ по Судебнымъ Уставамъ 1864 г.), всѣ относятся къ первой категоріи.

Практическое различіе между этими двумя категоріями коллегій весьма существенно. Если члены коллегіи подготовляютъ дѣла къ докладу, то они знакомятся съ относящимися къ этимъ дѣламъ законами и съ прежде рѣшенными аналогичными дѣлами; докладъ дѣлъ является поочередно для каждаго изъ членовъ коллегіи устнымъ экзаменомъ въ способности произвести эту работу, а писаніе мотивированнаго опредѣленія является письменнымъ экзаменомъ въ томъ же самомъ. Поэтому коллегіи съ докладывающими членами по общему правилу являются коллегіями съ личнымъ составомъ способнымъ разобраться въ дѣлѣ, знакомящимся съ дѣлами, и члены коллегіи по необходимости выходятъ изъ ея состава, если изученіе дѣлъ и изложеніе мотивированныхъ постановленій оказывается имъ не подъ силу. Наоборотъ, члены коллегій, всегда получающіе отъ канцеляріи дѣла уже въ разработанномъ видѣ, знакомящіеся съ дѣлами только по докладу канцеляріи, въ концѣ концовъ утрачиваютъ знаніе и дѣлъ, и относящихся къ нимъ законовъ; а тотъ порядокъ, что постановленіе коллегіи пишется канцеляріею, позволяетъ оставаться въ коллегіи такимъ членамъ, которые рѣшительно неспособны отдать себѣ отчетъ въ постановленномъ ими рѣшеніи; всѣ эти условія въ концѣ концовъ приводятъ къ тому, что въ коллегіяхъ, гдѣ дѣла докладываетъ канцелярія, она оказывается единственною дѣйствительною рабочею силою; фактически она рѣшаетъ дѣла, она пишетъ опредѣленія, и эти опредѣленія безпомощно подписываются членами присутствія.

Этотъ порядокъ вещей представляется тѣмъ болѣе нежелательнымъ, что отвѣтственность съ того лица, кто въ дѣйствительности является авто-

---

[1]) Бываютъ коллегіи, которыя по разнымъ категоріямъ дѣлъ обладаютъ разною степенью зависимости отъ предсѣдателя. Таково напр. губернское правленіе: дѣла т. наз. „судныя" (они перечислены въ ст. 494 Общ. Учр. Губ.) оно рѣшаетъ по большинству голосовъ; по дѣламъ административнымъ перваго разряда (они перечислены въ ст. 497) постановленіе правленія нуждается въ утвержденіи губернатора, какъ предсѣдателя правленія. При такихъ условіяхъ общій характеръ коллегіи опредѣляется преобладающею категоріею дѣлъ.

ромъ постановленнаго рѣшенія, формально снимается членами коллегіи, которые это рѣшеніе подписываютъ, и такимъ образомъ всѣ дѣла оказываются въ рукахъ членовъ канцеляріи и ея начальника,—секретаря,—котораго законъ освобождаетъ отъ отвѣтственности за постанавливаемыя рѣшенія [1]).

4. Что касается распространенія коллегіальной формы государственныхъ учрежденій, то въ Германіи въ XVII в., у насъ въ Россіи въ XVIII в. господствовали въ центрѣ коллегіальныя учрежденія [2]); въ настоящее время въ центральныхъ административныхъ учрежденіяхъ преобладаютъ министерства, организованныя бюрократически. Екатерина II построила всю систему мѣстнаго управленія на коллегіальномъ началѣ. Реформы царствованія Александра II ввели нѣсколько новыхъ единоличныхъ или бюрократическихъ учрежденій [3]) и преобразовали въ этомъ же духѣ нѣкоторыя старыя коллегіальныя учрежденія [4]). За послѣднее время снова былъ созданъ цѣлый рядъ губернскихъ коллегіальныхъ учрежденій, т. наз. губернскихъ присутствій смѣшаннаго состава [5]).

5. Вопросъ, какимъ именно учрежденіямъ цѣлесообразно придавать коллегіальную форму, и для какихъ учрежденій эта форма непригодна, можетъ считаться разрѣшеннымъ лишь въ самыхъ общихъ и неопредѣ-

---

[1]) По общему правилу секретари коллегіальныхъ присутственныхъ мѣстъ отвѣчаютъ только за „точность и полноту изложенія дѣла" (Общ. Учр. Губ. ст. 102), но не за существо постановленнаго рѣшенія (если оно по ихъ мнѣнію противозаконно, то они обязаны оговорить это въ журналѣ, — Общ. Учр. Губ. ст. 115; но неправильность рѣшенія можетъ состоять и въ его нецѣлесообразности).—Любопытно, что въ старыхъ (административныхъ) департаментахъ Сената оберъ-секретари, кромѣ удостовѣренія своею подписью правильности изложенія въ докладѣ обстоятельствъ дѣла, „подписываютъ, что кромѣ означенныхъ въ запискѣ, законовъ, приличныхъ къ тому дѣлу, нѣтъ" (Учр. Пр. Сен. ст. 62); законъ относительно самихъ сенаторовъ не предполагаетъ, чтобы они знали „приличные дѣлу законы".—Вообще, перенесеніе подготовки и доклада дѣлъ съ канцеляріи на самое присутствіе, въ общихъ судахъ произведенное Судебными Уставами 1864 г., имѣло огромное значеніе въ смыслѣ повышенія общаго уровня личнаго состава судовъ; въ Сенатѣ личный составъ Кассаціонныхъ Департаментовъ, гдѣ введенъ этотъ порядокъ доклада дѣлъ самими сенаторами, въ дѣловомъ отношеніи во много разъ выше личнаго состава административныхъ Департаментовъ, гдѣ сохранился старый порядокъ.

[2]) Петръ В. замѣнилъ старые приказы коллегіями (1718—1720 гг.,—Генеральный Регламентъ 28 февраля 1720 г.). Для выясненія взглядовъ того времени особенно интересенъ Духовный Регламентъ (25 января 1721 г.), въ первомъ отдѣлѣ котораго авторъ Регламента, Ѳеофанъ Прокоповичъ, подробно излагаетъ преимущество коллежскаго управленія передъ единоличнымъ. Источникомъ его доводовъ повидимому являлась главнымъ образомъ книга абата de Saint-Pierre. Discours sur la polysynodie. 1718.

[3]) Напр. управленіе акцизными сборами.

[4]) Напр. казенную палату или палату государственныхъ имуществъ (переименованную при этомъ въ управленіе государственныхъ имуществъ).

[5]) Подъ этимъ терминомъ разумѣютъ присутствія, образованныя подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ начальниковъ другихъ губернскихъ мѣстъ (казенной палаты, управленія государственныхъ имуществъ), изъ представителей судебнаго вѣдомства и наконецъ изъ представителей земскаго, городского и сословнаго дворянскаго самоуправленія. Присутствія эти обыкновенно являются высшею въ губерніи инстанціею для обжалованія распоряженій низшихъ органовъ мѣстнаго управленія.

ленныхъ очертаніяхъ. Прежде, когда самоконтроль администраціи былъ въ сущности единственною формою гарантіи законности и цѣлесообразности управленія, въ порученіи дѣлъ коллегіямъ видѣли лучшее обезпеченіе хорошей администраціи. Но тѣ качества администраціи, которыя достигались такимъ путемъ, покупались слишкомъ дорогою цѣною, и прежде всего крайнею медленностью, обусловливаемою сложностью коллежскаго дѣлопроизводства, а въ дѣлахъ административныхъ медленность иногда сама по себѣ является величайшимъ зломъ. Уже по этому одному ни одна система мѣстнаго или центральнаго управленія не построена сплошь на коллегіальныхъ учрежденіяхъ. Затѣмъ, въ настоящее время выработаны и другія гарантіи правильной работы административныхъ учрежденій (системы обжалованія, контроль общественнаго мнѣнія и т. д.). Поэтому съ этой точки зрѣнія коллегіальныя учрежденія представляютъ уже меньшую цѣнность. Помимо медленности, коллегіальнымъ учрежденіямъ нерѣдко дѣлаютъ тотъ упрекъ, что участіе въ рѣшеніи дѣла нѣсколькихъ лицъ въ сущности слагаетъ съ каждаго изъ нихъ если не юридическую, то моральную отвѣтственность; дѣйствительно, каждый членъ коллегіи, зная, что дѣло разсматривается не только имъ, но и его товарищами, и что въ постановленномъ рѣшеніи его голосъ не имѣетъ рѣшающаго значенія, относится къ дѣлу менѣе внимательно, чѣмъ еслибы дѣло было предоставлено ему одному [1]).

Съ другой стороны коллегіальныя учрежденія представляютъ возможность гораздо болѣе всесторонняго освѣщенія разсматриваемыхъ дѣлъ; а такъ какъ въ дѣлахъ административныхъ иногда возникаютъ вопросы чрезвычайной сложности, то о полномъ устраненіи коллегіальныхъ учрежденій изъ системы государственнаго управленія не можетъ быть и рѣчи. Въ настоящее время коллегіальнымъ учрежденіямъ стремятся предоставить лишь дѣла наиболѣе сложныя и при томъ такія, въ которыхъ быстрота принимаемаго рѣшенія имѣетъ второстепенное значеніе сравнительно съ его правильностью. Въ частности на этомъ основаніи придаютъ коллегіальную форму учрежденіямъ, призваннымъ разрѣшать вопросы о правахъ (судамъ общимъ и административнымъ).

III. 1. Б ю р о к р а т и ч е с к и м и учрежденіями называютъ такія, гдѣ имѣется органъ рѣшающій и рядомъ съ нимъ совокупность органовъ, лишь подготовляющихъ дѣла для рѣшенія и лишенныхъ всякой власти. Типомъ подобнаго учрежденія являются министерства. Министерство состоитъ изъ министра и подчиненныхъ ему департаментовъ (канцелярій, управленій и т. д.). Директора департаментовъ (и канцелярій) по общему правилу не имѣютъ никакой самостоятельной власти: они только подготовляютъ дѣла къ разсмотрѣнію ихъ министромъ, докладываютъ ихъ министру и «исполняютъ» его резолюціи, т. е. сообщаютъ ихъ, кому слѣдуетъ. Юридически отвѣтственнымъ за каждое рѣшеніе является только министръ, который подписываетъ бумагу или

---

[1]) Ср. H a t s c h e k. Englisches Staatsrecht, т. II, стр. 642—643.

кладетъ на ней резолюцію. Директоръ департамента отвѣчаетъ только за изложеніе бумаги и за докладъ дѣла, за то, что они согласны съ обстоятельствами дѣла. Это соотвѣтствіе обстоятельствамъ дѣла директоръ департамента удостовѣряетъ или своею подписью на докладѣ министру, или своею скрѣпою на бумагѣ, которая подписывается министромъ.

По общему правилу директоръ департамента долженъ только подготовить дѣло къ тому, чтобы министръ могъ принять по дѣлу то или иное рѣшеніе; онъ является только помощникомъ министра, облегчающимъ ему всестороннее ознакомленіе съ дѣломъ. Но въ дѣйствительности и директору департамента нѣтъ возможности лично самому разрабатывать всѣ дѣла, производящіяся въ департаментѣ. На практикѣ дѣла разрабатываются въ отдѣленіяхъ департамента начальниками отдѣленій, столоначальниками, ихъ помощниками. Каждый изъ нихъ вѣдаетъ какой либо точно опредѣленный узкій кругъ дѣлъ, знаетъ относящіеся сюда немногочисленные законы, знаетъ, какъ были разрѣшены другія дѣла, аналогичныя данному,—словомъ, является спеціалистомъ въ данной узкой области. Самостоятельной власти ни у кого изъ нихъ нѣтъ. Они никто и не несутъ никакой отвѣтственности за рѣшенія дѣлъ. Каждый чиновникъ подобнаго бюрократическаго учрежденія отвѣчаетъ только передъ своимъ непосредственнымъ начальствомъ за правильность изложенія дѣла, за освѣщеніе его всѣми нужными справками, за общую разработку дѣла въ духѣ, угодномъ начальству. Тутъ каждый чиновникъ является только помощникомъ своего непосредственнаго начальства и съ постановленнымъ по дѣлу рѣшеніемъ не стоитъ ни въ какой прямой связи.

2. Такая бюрократическая организація органовъ управленія является безусловно необходимой при современной сложности и многосторонности правительственныхъ задачъ. Лица, стоящія во главѣ управленія, въ настоящее время безусловно не въ силахъ быть знакомыми съ технической, правовой и практической стороной каждаго подвѣдомственнаго имъ дѣла. Но вмѣстѣ съ тѣмъ извѣстное единство государственнаго управленія безусловно необходимо. Поэтому нельзя всѣ дѣла управленія, каждую ихъ мелкую категорію поручать въ качествѣ окончательной и рѣшающей инстанціи особому органу. Объединеніе дѣлъ, по существу своему тѣсно между собою связанныхъ, въ однѣхъ рукахъ необходимо. Податная политика государства, даже вообще завѣдываніе всѣми его матерьяльными рессурсами, въ томъ числѣ напр. и государственнымъ кредитомъ, непремѣнно должны быть сосредоточены въ однѣхъ рукахъ, иначе планомѣрность государственнаго хозяйства, единство его могутъ существенно пострадать. Организація военныхъ силъ государства, ихъ распредѣленіе, установленіе взаимнаго соотношенія между ними есть опять таки нѣчто такое, что должно быть сосредоточено въ однѣхъ рукахъ, въ головѣ одного человѣка. Этотъ человѣкъ можетъ такъ или иначе руководить общимъ направле-

ніемъ данной части. Но разработку каждаго даннаго дѣла, каждаго даннаго рода дѣлъ, необходимо поручать спеціалистамъ.

Столоначальники со своими помощниками, начальники отдѣленій департаментовъ именно и являются такими спеціалистами, избранными и руководимыми директоромъ департамента, а черезъ его посредство и самимъ министромъ: они разрабатываютъ дѣла въ указанномъ имъ духѣ.

3. Полагаясь во всемъ на своихъ подчиненныхъ, на то, что въ тѣхъ вопросахъ, по которымъ имъ даны какія либо указанія, они точно имъ послѣдуютъ, и на то, что въ сомнительномъ или въ новомъ случаѣ подчиненные обратятся къ своему начальству за дальнѣйшими указаніями, начальство обыкновенно вполнѣ довѣряетъ своимъ подчиненнымъ и подписываетъ на вѣру тѣ бумаги, относительно которыхъ эти подчиненные говорятъ, что въ нихъ нѣтъ никакихъ сомнительныхъ вопросовъ.

Поэтому хотя формально отвѣтственнымъ за каждое рѣшеніе является министръ, но въ дѣйствительности вліяніе подчиненныхъ бываетъ громадно, и въ шутливой фразѣ Имп. Николая I «Россіей управляютъ столоначальники» много жизненной правды. Это вліяніе подчиненныхъ можетъ сказываться на отдѣльныхъ дѣлахъ, ибо извѣстно, что судьба многихъ дѣлъ, въ особенности тѣхъ, которыми начальство не слишкомъ интересуется, въ значительной степени зависитъ отъ того, какъ доложить. Нерѣдко вліяніе подчиненныхъ чиновниковъ сказывается также и на общемъ направленіи политики даннаго учрежденія по тому или другому вопросу: подчиненные могутъ систематически задерживать одни дѣла, ускорять другія, затушевывать одни, раздувать другія. И со стороны начальства нужно много проницательности, недовѣрія и настойчивости, чтобы измѣнить общій тонъ подчиненнаго ему учрежденія, въ особенности если этотъ тонъ уже въѣлся, вошелъ въ привычку подчиненныхъ.

4. Существенный вредъ бюрократіи состоитъ въ томъ, что тутъ раздѣляется лицо, которое формально несетъ отвѣтственность за данное рѣшеніе, и то лицо, которое въ дѣйствительности является его авторомъ. Я, столоначальникъ, не отвѣчаю, потому, что меня выгораживаетъ законъ, и выгораживаетъ правильно, потому что въ громадномъ большинствѣ случаевъ я только пишущая машина; а органъ власти, министръ, не отвѣчаетъ на дѣлѣ потому, что хотя формально, по закону онъ считается авторомъ постановленнаго рѣшенія и несетъ за него отвѣтственность, но на дѣлѣ, по совѣсти всякому видно, что его подвели, что онъ не имѣлъ физической возможности узнать, что его обманываютъ, что ему не вполнѣ точно представили дѣло, отвлекли его вниманіе (быть можетъ и умышленно) отъ того, что существенно. Получается, что никто не отвѣчаетъ, ни подчиненный, ни начальникъ. Это существенный грѣхъ бюрократіи.

У бюрократическихъ учрежденій есть еще одинъ недостатокъ, быть можетъ еще большій. Если чиновникъ непосредственно вѣдаетъ

то или другое живое дѣло, то его служебная репутація естественно оказывается въ зависимости отъ того, развивается ли это дѣло, или приходитъ въ упадокъ; не говоря уже объ этомъ, чиновникъ, который видитъ, какъ его распоряженія отражаются на жизни, какъ отъ нихъ непосредственно зависитъ успѣхъ или неуспѣхъ того или другого практическаго дѣла, естественно долженъ по самой природѣ человѣка увлечься этимъ дѣломъ. Служащіе въ бюрократическихъ учрежденіяхъ находятся въ совершенно иномъ положеніи. Когда чиновникъ бюрократическаго учрежденія пишетъ ту или иную бумагу, которую скрѣпитъ его ближайшій начальникъ и подпишетъ глава учрежденія, то для этого чиновника, для его служебнаго положенія совершенно безразлично, какъ эта бумага отразится на жизненныхъ интересахъ людей; для чиновника важно лишь то, чтобы бумага понравилась начальству. «Бумага пишется не для того, кто ее получитъ, а для того, кто ее будетъ подписывать». Вся обстановка службы въ какомъ либо департаментѣ наводитъ чиновниковъ на эту мысль, а когда чиновникъ ею проникся, начальство имъ довольно, карьера его обезпечена, а интересы дѣла забыты. При этомъ существенно то, что для чиновниковъ какого либо министерскаго департамента никогда не видно, какъ та или иная бумага отразится на интересахъ людей: онъ ихъ не видитъ, они его не знаютъ; между населеніемъ и чиновникомъ департамента связи нѣтъ. Чиновникъ департамента не чувствуетъ никакой моральной отвѣтственности за ходъ того или иного дѣла, такъ какъ формально ходъ этотъ зависитъ не отъ него; никакой своей политики чиновники департаментовъ проводить не могутъ, и потому непосредственнаго увлеченія дѣломъ, стремленія дать ему правильную постановку у нихъ быть не можетъ.

Далѣе, существенно то, что бюрократическія учрежденія въ громадномъ большинствѣ случаевъ являются учрежденіями многолюдными; чиновники ихъ, склонные, какъ это только что указано, упускать изъ вида жизненные интересы управляемыхъ, вмѣстѣ съ тѣмъ не могутъ не чувствовать своихъ личныхъ профессіональныхъ интересовъ. И эти интересы естественно, неустранимо становятся на первый планъ во всей дѣятельности «бюрократіи», какъ совокупности чиновничества, и ее всегда и повсемѣстно упрекаютъ въ томъ, что она въ своей дѣятельности исходитъ не изъ того, что чиновники существуютъ для обывателей, но наоборотъ всѣ интересы населенія разсматриваетъ, какъ нѣчто подчиненное интересамъ и удобствамъ чиновниковъ. Это самый существенный недостатокъ бюрократическихъ учрежденій, сказывающійся всюду, гдѣ только они получили сколько нибудь широкое развитіе.

Вмѣстѣ съ тѣмъ чиновникъ бюрократическихъ учрежденій, чиновникъ-профессіоналъ, проникнутый сознаніемъ своего дѣйствительнаго детальнаго знакомства съ тѣмъ или инымъ частнымъ вопросомъ, предоставленнымъ его вѣдѣнію, склоненъ относиться къ обывателямъ съ извѣстнымъ пренебреженіемъ, какъ къ людямъ незнающимъ, неразумнымъ,

безпорядочнымъ. Отсюда у чиновниковъ недовѣріе къ обывателямъ, стремленіе все регламентировать, взять всѣ проявленія жизни въ непосредственное завѣдываніе правительства [1]). И это стремленіе находитъ себѣ могущественную поддержку въ сознаніи того, что принятіе правительствомъ на себя каждой новой задачи практически сводится прежде всего къ созданію ряда новыхъ должностей, а это улучшитъ служебное положеніе всѣхъ тѣхъ, кто получитъ новое назначеніе. Поэтому всѣ страны, гдѣ бюрократическія учрежденія получили широкое развитіе, страдаютъ отъ чрезмѣрнаго правительственнаго вмѣшательства въ жизнь обывателей и отъ того, что правительственный механизмъ принимаетъ уродливо преувеличенные размѣры.

Такимъ образомъ бюрократическая система организаціи правительственныхъ учрежденій по самой природѣ своей страдаетъ существеннѣйшими недостатками и является источникомъ крайне нежелательныхъ явленій общественной жизни. Но съ другой стороны, это есть система, которая создаетъ весьма удачное сочетаніе разработки каждаго вопроса спеціалистомъ (начальникомъ отдѣленія, вѣдающимъ спеціально именно этотъ вопросъ) и общаго руководства какою либо широкою отраслью управленія однимъ государственнымъ дѣятелемъ. И въ настоящее время не только страны, гдѣ издавна господствуетъ эта система (Франція, Германія и Россія) держатся ея, но и страны, которыя до послѣдняго времени были свободны отъ ига бюрократіи, какъ напр. Англія, мало по малу, съ усложненіемъ задачъ государственнаго управленія оказываются вынужденными развивать свои бюрократическія учрежденія.

5. Бюрократическія учрежденія обыкновенно противополагаются съ одной стороны коллегіальнымъ, съ другой стороны органомъ самоуправленія. И то и другое противоположеніе вѣрно только отчасти.

Бюрократическія учрежденія обыкновенно состоятъ изъ системы единоличныхъ должностей (директоръ департамента, начальникъ отдѣленій, столоначальникъ, его помощникъ). Но это не исключаетъ возможности извѣстнаго сочетанія единоличныхъ и коллегіальныхъ чрежденій въ одно бюрократическое цѣлое. Коллегіальныя русскія учрежденія стараго типа (напр. административные департаменты Сената), гдѣ рѣшающая власть принадлежитъ «присутствію», а докладъ дѣла (и подготовка дѣлъ къ докладу)—канцеляріи, представляютъ примѣръ коллегіальнаго учрежденія (присутствіе) и учрежденія, построеннаго на единоличныхъ должностяхъ (канцелярія съ ея оберъ-секретарями и ихъ помощниками), слитыхъ въ одно установленіе. Возможно и обратное сочетаніе: рѣшающею властью можетъ обладать единоличный органъ, напр. министръ; въ роли органа, подготовляющаго дѣло, можетъ быть коллегія, напр. совѣтъ министра.

Точно такъ же не вполнѣ точно и противоположеніе бюрократической системы системѣ самоуправленія. И въ органахъ самоуправленія могутъ быть учрежденія, построенныя на бюрократическомъ началѣ. Есть управы

---

[1]) Ср. Бэджготъ, Государственный строй Англіи, русск. пер. 1905 г., стр. 255—261.

и городскія, и земскія съ громаднымъ количествомъ дѣлъ, съ огромнымъ штатомъ служащихъ: эти служащіе подготовляютъ дѣла, пишутъ бумаги отъ имени управы, а члены управы эти бумаги подписываютъ и принимаютъ на себя отвѣтственность за рѣшеніе, въ сущности постановленное невѣдомымъ служащимъ канцеляріи управы. Внутри управы получается положеніе вещей по существу своему тождественное съ положеніемъ въ любомъ министерствѣ [1]).

IV. Четвертымъ видомъ административныхъ учрежденій являются собранія: таковы земскія собранія, уѣздныя и губернскія, городскія думы; избирательныя собранія органовъ самоуправленія, общія собранія присяжныхъ повѣренныхъ и т. п. По своему личному составу они аналогичны коллегіямъ въ томъ отношеніи, что въ составъ ихъ входитъ нѣсколько лицъ. Но съ правовой точки зрѣнія смѣшивать собранія съ коллегіальными учрежденіями было бы неправильно.

Прежде всего эти два вида административныхъ учрежденій различаются по своему составу. Коллегіи, равно какъ и учрежденія единоличныя и бюрократическія, образуются изъ лицъ, признаваемыхъ по закону состоящими на службѣ, тогда какъ по дѣйствующимъ законамъ и господствующимъ ученіямъ гласные земскихъ собраній и городскіе гласные (и члены аналогичныхъ имъ собраній, какъ у насъ, такъ и на западѣ) не признаются состоящими на службѣ. Затѣмъ, хотя члены нѣкоторыхъ собраній, напр. городскихъ думъ, и призываются къ участію въ нихъ особымъ административнымъ актомъ,—выборами,—указывающимъ, кто именно является гласнымъ, но существуютъ другія собранія, право на участіе въ которыхъ предоставляется всѣмъ, удовлетворяющимъ опредѣленнымъ въ законѣ условіямъ; таковы напр. городскія избирательныя собранія (для выбора гласныхъ), въ которыхъ участвуютъ всѣ лица, обладающія установленнымъ цензомъ, удовлетворяющія прочимъ указаннымъ въ законѣ условіямъ (возраста, пола и т. д.), и относительно которыхъ тотъ фактъ, что они соотвѣтствуютъ требованіямъ избирательнаго закона, удостовѣренъ внесеніемъ ихъ въ избирательные списки.

Дальнѣйшимъ отличіемъ собраній отъ коллегіальныхъ учрежденій является то, что общія правила дѣлопроизводства, установленныя въ законѣ для коллегій (Св. Зак. томъ II, Общ. Учр. Губ., ст. 24—179), къ собраніямъ непримѣнимы. Для собраній установлены особыя правила (тамъ-же ст. 179—200), по существу своему совершенно иныя: къ собраніямъ непримѣнимо положеніе, что для законнаго состава его

---

[1]) Иногда одинъ и тотъ же органъ то является подготовительнымъ элементомъ бюрократическаго учрежденія, то органомъ, надѣленнымъ самостоятельною и рѣшающею властью. По ст. 26 Уст. Акц. Сб. губернское акцизное управленіе есть бюрократическое мѣсто, гдѣ вся власть сосредоточена въ лицѣ управляющаго, а по ст. 27—30 и 34—35 всѣ чины акцизнаго управленія обладаютъ и извѣстною самостоятельною властью, когда они дѣйствуютъ внѣ состава губернскаго акцизнаго управленія (напр. по входу въ учрежденія, подлежащія платежу акциза, по предъявленію требованій о прекращеніи замѣченныхъ ими неправильностей, по возбужденію судебнаго преслѣдованія противъ нарушителей акцизныхъ уставовъ).

достаточно, какъ въ коллегіяхъ, явки трехъ членовъ, что голоса отбираются, начиная съ младшихъ, и т. п.

Собранія являются по общему правилу учрежденіями многолюдными и состоящими не изъ профессіональныхъ чиновниковъ. Этимъ опредѣляется и характеръ ихъ компетенціи, и порядокъ ихъ занятій. Коллегіи пригодны именно для того, чтобы разбираться въ сложныхъ и запутанныхъ вопросахъ. Собранія по своему непрофессіональному составу для этого пригодны менѣе всего: они цѣнны тѣмъ, что непосредственно отражаютъ на себѣ настроенія обывателей; поэтому на нихъ возлагается или производство выборовъ, или же преподаніе какому либо исполнительному органу общихъ руководящихъ указаній; такъ напр. въ нашемъ земствѣ исполнительнымъ органомъ является управа (коллегіальный органъ), а распорядительнымъ—земское собраніе; оно разрѣшаетъ принципіальныя и наиболѣе существенныя дѣла и даетъ указанія управѣ. Тотъ же непрофессіональный и многолюдный составъ собраній препятствуетъ образованію изъ собраній постоянно дѣйствующихъ учрежденій: по общему правилу собранія созываются періодически, на сессіи; городскія избирательныя собранія созываются разъ въ три года для производства выборовъ, губернскія земскія собранія созываются разъ въ годъ, на одну сессію, которая не должна продолжаться болѣе двадцати дней.

§ 4. Учрежденія центральныя и мѣстныя.

I. По тому, на какое пространство (географически) распространяется вѣдомство даннаго учрежденія, учрежденія дѣлятся на центральныя и мѣстныя. Вѣдомство учрежденій центральныхъ распространяется на все государство, вѣдомство мѣстныхъ—на какую либо точно опредѣленную часть государства, волость, уѣздъ, губернію, округъ.

Помимо различія по географическому пространству дѣйствія, учрежденія центральныя и мѣстныя различаются и по степени предоставленной имъ власти. По общему правилу, въ Россіи почти не знающему исключеній, чѣмъ больше географическая область, предоставленная данному учрежденію, тѣмъ шире и его полномочія. Одни дѣла, признаваемыя сравнительно маловажными, предоставляются на разрѣшеніе мѣстныхъ учрежденій; болѣе важныя восходятъ на разрѣшеніе центральныхъ. Такъ напр. мѣстныя учрежденія могутъ своею властью разрѣшать возвратъ изъ казны денегъ, неправильно въ нее поступившихъ, только на суммы до 50 р.; возвратъ болѣе крупныхъ суммъ требуетъ распоряженія центральныхъ учрежденій. Кромѣ того по отношенію къ каждой данной категоріи дѣлъ, порученныхъ мѣстнымъ учрежденіямъ, эти послѣднія находятся въ іерархическомъ подчиненіи центральнымъ, и въ языкѣ нашего Свода Законовъ терминъ «мѣстныя» учрежденія иногда замѣняется терминомъ «подчиненныя» учрежденія.

II. Органы центральнаго управленія находятся въ фактической невозможности осуществлять большинство задачъ управленія: начальныя школы, которыя были бы заведены въ столицѣ, не могли бы обслуживать населеніе, живущее въ разстояніи тысячи верстъ отъ нея; городовые, стоя на улицахъ Петербурга, безсильны для поддержанія порядка въ Одессѣ. Само собою очевидно, что цѣлый рядъ задачъ управленія можетъ быть осуществленъ только мѣстными органами.

Это и есть то соображеніе, которое обыкновенно приводится въ доказательство необходимости мѣстныхъ органовъ на ряду съ центральными. Но существо дѣла не въ этомъ. Мѣстные органы есть и въ столицахъ: въ Петербургѣ есть и губернаторъ, и исправникъ, есть казенная палата, словомъ, имѣются всѣ тѣ органы, что и въ любой отдаленной губерніи [1]). Еслибы необходимость мѣстныхъ органовъ обусловливалась только тѣмъ, что задачи мѣстнаго управленія удалены отъ центра, и что для осуществленія этихъ задачъ нужны органы, близко находящіеся, то существованіе мѣстныхъ органовъ въ столицахъ было бы совершенно необъяснимо.

Существо различія мѣстныхъ и центральныхъ органовъ надо видѣть не столько въ географическомъ распредѣленіи данныхъ задачъ управленія, сколько въ существованіи совершенно различныхъ задачъ управленія, при чемъ часть этихъ задачъ требуетъ того, чтобы она была возложена на центральные органы, другая же того, чтобы она была возложена на органы мѣстные. Надо различать задачу руководства какимъ либо дѣломъ, организацію его и, съ другой стороны, непосредственное исполненіе. Первую задачу удобнѣе поручать центральнымъ органамъ, вторую естественно возлагать на мѣстные. Роль мѣстныхъ органовъ и необходимость ихъ ясны сами собою. Что же касается центральныхъ органовъ, то цѣлесообразность возложенія функціи руководства именно на нихъ обусловливается прежде всего потребностями въ извѣстномъ единствѣ государственнаго управленія [2]). Затѣмъ, функція руководства по самому существу своему требуетъ дѣятелей, удовлетворяющихъ болѣе высокимъ требованіямъ, чѣмъ функція исполненія. Уже поэтому то число руководителей, которымъ можетъ располагать государство, является менѣе значительнымъ, чѣмъ число лицъ, пригодныхъ къ чисто исполнительнымъ функціямъ, и потому лицъ,

---

[1]) Впрочемъ прежде иногда бывало иначе. Одно время въ серединѣ XVIII в. въ Петербургской губ. совсѣмъ не было губернскаго начальства, а уѣзды непосредственно подчинялись центральнымъ учрежденіямъ. Блиновъ. Губернаторы, стр. 47.

[2]) Этой стороны дѣла, всегда выдвигаемой на первый планъ, не слѣдуетъ впрочемъ преувеличивать: единство въ дѣятельности государственныхъ (мѣстныхъ) установленій не всегда является благомъ. Еслибы мы начали стремиться къ единству противопожарныхъ мѣръ въ деревняхъ и установили бы тѣ же самыя противопожарныя требованія и для малорусской деревни, находящейся въ степи, выжженной солнцемъ, и для бѣлорусской деревни, стоящей на болотѣ, для сѣверныхъ деревень, стоящихъ небольшими поселками, и для деревень южныхъ въ тысячу дворовъ, то единство этихъ правилъ ни къ чему хорошему не привело бы.

признаваемыхъ пригодными въ роли руководителей, оказывается цѣлесообразнымъ использовать именно въ центрѣ, откуда сравнительно немногочисленный составъ можетъ проявлять свою дѣятельность на все государство.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, помимо руководства низшими учрежденіями, что надо возлагать на учрежденія, пользующіяся большимъ довѣріемъ высшаго правительства, въ государственномъ управленіи, въ той массѣ дѣлъ, разрѣшеніе которыхъ предоставляется административнымъ органамъ, приходится различать дѣла сравнительно меньшей важности, которыя можно предоставить любому мѣстному органу, и дѣла сравнительно большей важности, разрѣшеніе которыхъ требуетъ дѣйствительной авторитетности.

Такимъ образомъ различіе между центральными и мѣстными учрежденіями является не только различіемъ пространственной сферы дѣйствія, но и различіемъ самаго существа функцій: на однихъ лежитъ функція руководительства и разрѣшенія дѣлъ, признаваемыхъ болѣе существенными, на другихъ функціи непосредственнаго исполненія и притомъ относительно дѣлъ, признаваемыхъ менѣе важными.

Кромѣ того, въ виду того, что по существу дѣла различіе функцій имѣетъ большее значеніе, чѣмъ пространство дѣйствія или мѣсто его нахожденія, возможны мѣстныя учрежденія въ центрѣ государства, какъ возможны на мѣстахъ учрежденія, имѣющія характеръ центральныхъ. Въ серединѣ XIX в. въ системѣ русскаго государственнаго управленія существовалъ цѣлый рядъ комитетовъ, совѣщательныхъ учрежденій при Государѣ, имѣвшихъ чисто территоріальный характеръ: Сибирскій Комитетъ, Закавказскій Комитетъ, Комитетъ по дѣламъ Царства Польскаго. Компетенція этихъ комитетовъ распространялась именно на мѣстности, обнимаемыя ихъ наименованіями. Съ другой стороны возможны мѣстныя (въ смыслѣ мѣстонахожденія и въ смыслѣ пространства дѣйствія) учрежденія, которыя по характеру своихъ полномочій носятъ характеръ учрежденій центральныхъ. Таковъ напр. Намѣстникъ Кавказскій, пользующійся въ своей области почти всѣми правами всѣхъ министровъ [1]).

Въ виду связи соотношенія мѣстныхъ и центральныхъ учрежденій съ административною іерархіею этого противоположенія мѣстныхъ и центральныхъ учрежденій нѣтъ тамъ, гдѣ нѣтъ административной іерархіи. Такъ, до послѣдняго времени не было центральныхъ администра-

---

[1]) Точно такъ же и противоположеніе уѣздныхъ и губернскихъ учрежденій далеко не исчерпывается пространствомъ ихъ дѣйствія. Могутъ быть учрежденія, по характеру своихъ полномочій, по ихъ мѣсту въ іерархіи учрежденій мѣстнаго управленія—уѣздныя, но такія, что ихъ дѣйствіе распространяется въ всю губернію. Олонецкое по опекунскимъ дѣламъ присутствіе, дѣйствующее по всей Олонецкой губ., есть учрежденіе уѣздное (Общ. Учр. Губ., ст. 1176, указъ I д-та Пр. Сената 4 марта 1903 № 1896). Въ 1885 г. изъ 12-ти уѣздныхъ дворянскихъ опекъ Владимірской губерніи было упразднено 11, и всѣ дѣла были сосредоточены въ одной, которая все таки осталась уѣздною опекою, а не стала по своему характеру губернскимъ учрежденіемъ.

тивныхъ учрежденій (по дѣламъ внутренняго управленія) въ Англіи [1]).

III. Различіе функцій мѣстныхъ и центральныхъ учрежденій, т. е. различіе учрежденій руководящихъ и исполняющихъ имѣетъ существеннѣйшее значеніе не только съ точки зрѣнія техническаго распредѣленія работы и раздѣленія труда. Разграниченіе этихъ функцій имѣетъ еще и слѣдующее значеніе: въ высшей степени существенно, чтобы дѣятельность административныхъ учрежденій была основана на точныхъ, опредѣленныхъ правилахъ, обязательныхъ для самой администраціи; въ странахъ съ развитою административною іерархіею далеко не всѣ эти правила устанавливаются въ законѣ, многія изъ нихъ имѣютъ административное происхожденіе (инструкціи, циркуляры, приказы начальства); если установленіе правилъ, восполняющихъ законъ, предоставлено тому же самому органу, который будетъ и примѣнять эти правила, то онъ, имѣя право установить данное правило, будетъ имѣть право и измѣнить его, а слѣдовательно и отступить отъ него въ любомъ случаѣ: твердости правопорядка и опредѣленности его въ такомъ случаѣ быть не можетъ. Напротивъ того, если примѣненіе даннаго правила возложено на одинъ органъ, а установленіе этого правила предоставлено начальству этого органа, то это правило является для исполнителя обязательнымъ, и нарушеніе его на твердо законномъ основаніи является уже не возможнымъ. Опредѣленность правопорядка отъ этого несомнѣнно выигрываетъ.

IV. Помимо учрежденій мѣстныхъ и центральныхъ существуетъ еще категорія учрежденій т. наз. среднихъ. Смыслъ этихъ учрежденій въ томъ, что въ нѣкоторыхъ дѣлахъ руководительство изъ центра представляется слишкомъ труднымъ въ виду необходимости считаться и съ тѣми или иными мѣстными особенностями, мѣстными потребностями, не всегда видными изъ центра и не всегда понятными центру. Кромѣ того, въ особенности прежде, при несовершенствѣ путей сообщенія, при отсутствіи телеграфовъ сношенія съ центромъ нерѣдко оказывались практически крайне трудными, и потому оказывалось практически необходимымъ имѣть руководящіе органы и органы, которымъ можно было бы довѣрить разрѣшеніе болѣе важныхъ дѣлъ,—не только въ столицѣ, но и въ извѣстныхъ провинціальныхъ центрахъ. Этихъ среднихъ органовъ въ свою очередь можетъ быть нѣсколько ступеней: надъ становымъ, какъ низшимъ полицейскимъ органомъ, стоитъ и исправникъ, и губернаторъ, и министръ вн. дѣлъ. Если министръ вн. дѣлъ является высшимъ полицейскимъ органомъ, то губернаторъ и исправ-

---

[1]) Центральная администрація вѣдала вопросы внѣшней политики, колоній, Индійской Компаніи, арміи, флота, государственнаго бюджета. Въ дѣла внутренняго управленія центральныя вѣдомства вмѣшивались только въ формѣ общихъ королевскихъ распоряженій, поскольку эти распоряженія были вообще возможны. Редлихъ. Англійское мѣстное управленіе, томъ II, стр. 208.—Нѣтъ центральныхъ административныхъ учрежденій и въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки. Ашлей. Мѣстное управленіе, стр. 251.—Goodnow. Le droit administratif des Etats-Unis, стр. 138—140.

никъ являются инстанціями средними, при чемъ губернаторъ является инстанціею высшею сравнительно съ исправникомъ.

Функціи этихъ среднихъ установленій въ государственномъ организмѣ довольно разнообразны. Они, во первыхъ, являются мѣстными инстанціями для обжалованія распоряженій низшихъ учрежденій, во вторыхъ, они служатъ органами контроля, надзора и правительственнаго руководства низшими учрежденіями, въ третьихъ, роль ихъ нерѣдко состоитъ въ разрѣшеніи въ качествѣ первой инстанціи дѣлъ болѣе существенныхъ, которыя признается нецѣлесообразнымъ поручать учрежденіямъ низшимъ. Наконецъ значеніе этихъ среднихъ инстанцій состоитъ въ томъ, что благодаря имъ въ странѣ помимо столицы создаются другіе второстепенные административные центры, пріобрѣтающіе также значеніе и центровъ общественной жизни. Общественное значеніе такого города, какъ Вильна, въ значительной степени связано съ тѣмъ, что тамъ помимо общихъ губернскихъ учрежденій есть генералъ-губернаторъ, управленіе военнымъ округомъ, управленіе учебнымъ округомъ и т. п.

V. Противоположенію учрежденій мѣстныхъ и центральныхъ нельзя придавать исчерпывающаго значенія въ томъ смыслѣ, чтобы каждое учрежденіе имѣло опредѣленный районъ дѣйствія,—или все государство или извѣстную область. Есть учрежденія, которыя не имѣютъ территоріальнаго характера, напр. Монетный Дворъ (все равно, одинъ ли онъ на все государство, или ихъ нѣсколько), гимназіи, университеты. Въ этомъ отношеніи существенно дѣленіе государственныхъ учрежденій на властныя и невластныя. Первыя по самому существу власти, не допускающему столкновенія на той же территоріи двухъ властей съ тѣми же самыми правами, требуютъ разграниченія всей территоріи на округа, тогда какъ учрежденія невластныя, напр. оказывающія тѣ или другія услуги населенію, безъ всякаго вреда другъ для друга могутъ совмѣщаться на той же территоріи, хотя бы ихъ задачи и были тождественны. Точно такъ же не связаны съ данною территоріею и гражданскія сдѣлки, заключаемыя административными установленіями; и напр. губернское правленіе, власть котораго ограничивается «предѣломъ округа земли губерніи» (Общ. Учр. Губ., ст. 465, Св. Зак. томъ II), можетъ заключить гражданскую сдѣлку, напр. купить бумагу для канцеляріи и на фабрикѣ, находящейся въ предѣлахъ сосѣдней губерніи. Такимъ образомъ всѣ правительственныя учрежденія, по скольку они не проявляютъ власти, а также всѣ учрежденія, которымъ власти вообще не предоставлено (напр. астрономическая обсерваторія) не являются учрежденіями ни мѣстными, ни центральными, и ихъ правильнѣе отнести къ учрежденіямъ нетерриторіальнымъ [1]).

[1]) Иногда и учрежденія невластныя принимаютъ территоріальный характеръ въ томъ смыслѣ, что ими начинаетъ обслуживаться одинъ какой либо опредѣленный районъ. Одно время, чтобы уменьшить количество студентовъ въ столичныхъ университетахъ, было постановлено, что въ эти университеты могутъ поступать лишь лица, окончившія гимназію въ столичномъ

§ 5. Учрежденія централизованныя, деконцентрированныя, децентрализованныя и органы самоуправленія

Съ точки зрѣнія распредѣленія работы и власти между государственными учрежденіями можно различать учрежденія централизованныя, деконцентрированныя, децентрализованныя и органы самоуправленія.

I. Подъ централизованными учрежденіями разумѣютъ такія, въ которыхъ вся полнота власти предоставлена центральнымъ или же высшимъ учрежденіямъ, такъ что мѣстныя или вообще подчиненныя учрежденія лишь подготовляютъ матерьялъ для рѣшенія, постановляемаго учрежденіемъ высшимъ или центральнымъ, или же изготовляютъ проектъ этого рѣшенія, представляемый высшему учрежденію на утвержденіе. Подъ учрежденіями деконцентрированными разумѣютъ такія мѣстныя (или подчиненныя) учрежденія, которымъ хотя и предоставлена въ тѣхъ или иныхъ предѣлахъ рѣшающая власть, но такъ, что центральная (или высшая) инстанція имѣетъ право не только отмѣнить или измѣнить постановленіе мѣстной (или подчиненной), но и можетъ дѣйствовать вмѣсто нея [1]). Сущность децентрализованной системы управленія составляетъ предоставленіе мѣстнымъ или подчиненнымъ органамъ извѣстной самостоятельной власти, при чемъ дѣла, отнесенныя къ вѣдѣнію мѣстныхъ органовъ, не могутъ помимо ихъ разрѣшаться органами высшими (центральными). Государственныя учрежденія этихъ трехъ формъ обыкновенно называются учрежденіями коронной администраціи и противополагаются четвертой формѣ,—самоуправленію.

Самоуправленіе характеризуется тѣмъ, что мѣстное учрежденіе въ дѣлопроизводственномъ отношеніи и въ отношеніи личнаго состава ставится внѣ іерархической зависимости отъ центральнаго, при чемъ зависимость личнаго состава мѣстнаго учрежденія отъ учрежденій центральныхъ замѣняется такъ или иначе создаваемою связью личнаго состава мѣстныхъ учрежденій съ мѣстнымъ населеніемъ [2]).

округѣ. Само собою разумѣется, что это ограниченіе не стоитъ ни въ какой связи съ существомъ университета, какъ просвѣтительнаго установленія.

[1]) Ср. Moreau. Droit administratif, стр. 99.

[2]) Термины эти не могутъ считаться вполнѣ установившимися ни въ русской, ни въ иностранныхъ литературахъ. Терминъ централизація примѣняется иногда для обозначенія такого порядка вещей, когда значительное количество дѣлъ, и при томъ такихъ, которымъ не придаютъ существеннаго значенія, разрѣшается въ центрѣ. Терминъ déconcentration былъ предложенъ французскимъ юристомъ Aucoc для обозначенія того, что въ дальнѣйшемъ нашемъ изложеніи охватывается терминами деконцентрація и децентрализація, и для противоположенія этихъ двухъ понятій самоуправленію (которому на французскомъ языкѣ соотвѣтствуетъ терминъ décentralisation). На разграниченіи тѣхъ явленій, которыя нами обозначаются терминами деконцентрація и децентрализація, наука права вообще не останавливалась. Если напр. Löning, Verwaltungsrecht, стр. 53—55, и вполнѣ явственно различаетъ эти два

Эти четыре системы государственнаго мѣстнаго или вообще подчиненнаго управленія не исключаютъ одна другую въ томъ смыслѣ, что въ каждомъ данномъ государствѣ примѣняется лишь какая либо одна изъ этихъ четырехъ системъ. Напротивъ того, въ громадномъ большинствѣ государствъ мѣстныя учрежденія представляютъ значительное разнообразіе: одни организованы на началахъ централизаціи и лишены всякой самостоятельной власти, другія обладаютъ ею въ томъ или иномъ размѣрѣ, наконецъ третьи организованы на началахъ самоуправленія.

Иногда даже и въ одномъ и томъ же учрежденіи эти четыре системы переплетаются между собою въ томъ смыслѣ, что это учрежденіе по однимъ дѣламъ является учрежденіемъ централизованнымъ, по другимъ деконцентрированнымъ, а по третьимъ децентрализованнымъ. Такъ, напримѣръ, управляющій казенною палатою въ дѣлѣ возврата изъ казны суммы, неправильно въ нее поступившей, если сумма эта превышаетъ 50 р., является органомъ управленія централизованнаго, ибо по этимъ дѣламъ сложеніе суммы по представленію управляющаго зависитъ отъ центральныхъ установленій; если же эта сумма ниже 50 р., то она можетъ быть сложена властью управляющаго казенной палаты, который при этомъ является органомъ управленія деконцентрированнаго, ибо та же сумма, помимо управляющаго казенной палаты можетъ быть сложена и министерствомъ. Наконецъ, въ дѣлѣ назначенія подчиненныхъ ему должностныхъ лицъ VII класса и ниже управляющій казенной палаты является органомъ управленія децентрализованнаго, ибо эти лица назначаются имъ, и не могутъ быть назначены помимо него министерствомъ (которое однако можетъ руководить этою дѣятельностью управляющаго казенною палатою, указывая ему, кого назначать можно, а кого нельзя).

Возможно также и то, что одно и то же учрежденіе относится и къ органамъ самоуправленія, и въ то же время является органомъ управленія децентрализованнаго или даже централизованнаго. Это бываетъ въ тѣхъ случаяхъ, когда на органъ самоуправленія (въ общемъ поставленный въ дѣлопроизводственномъ и въ личномъ отношеніи внѣ іерархической зависимости отъ министерства) возлагаются тѣ или иныя задачи управленія, по отношенію къ которымъ этотъ органъ ставится въ іерахическую подчиненность министерству. У насъ этотъ порядокъ вещей не практикуется. Въ Германскихъ же государствахъ и во Франціи къ нему прибѣгаютъ очень охотно. При этомъ германское право различаетъ «собственныя дѣла» самоуправляющейся единицы (eigener Wirkungskreis) и дѣла, ей «препорученныя» (übertragener Wirkungskreis), а во Франціи противополагаютъ дѣла, въ которыхъ органы самоуправленія находятся «подъ надзоромъ» (sous la tutelle) центральной

понятія, то онъ никакихъ особыхъ терминовъ для нихъ не предлагаетъ и различія ихъ не развиваетъ. Данное въ текстѣ опредѣленіе понятія самоуправленія отнюдь не является принятымъ въ современной литературѣ. Обоснованіе даваемаго нами опредѣленія, равно какъ и критика опредѣленій, являющихся господствующими, будутъ изложены нѣсколько ниже.

администраціи, дѣламъ, въ которыхъ эти органы находятся въ подчиненіи (sous l'autorité) центральной администраціи.

II. Примѣромъ централизованной системы управленія служитъ Франція до 1852 г., гдѣ всѣ постановленія мѣстныхъ органовъ, хотя бы и по ничтожнѣйшимъ дѣламъ, должны были представляться на утвержденіе въ подлежащее министерство и до того силы не имѣли [1]).

Какъ мы уже видѣли, административная централизація и связанная съ нею іерархія административныхъ учрежденій въ свое время оказали серьезныя услуги дѣлу сплоченія современныхъ государствъ и упорядоченія ихъ управленія. Но съ теченіемъ времени, когда появились и другія средства укрѣпленія государственнаго единства и регулированія дѣйствій мѣстныхъ органовъ управленія, всѣ государства начали мало по малу отступать отъ началъ строгой централизаціи. Вызывался этотъ процессъ тѣмъ, что выгодныя стороны административной централизаціи въ значительной мѣрѣ парализуются ея отрицательными сторонами: тѣмъ, что техническія достоинства административной работы централизованныхъ учрежденій никогда не могутъ быть особенно высоки, и тѣмъ, что въ политическомъ отношеніи централизація представляетъ для государства существенныя опасности [2]).

а) Централизація, проведенная сколько нибудь послѣдовательно, прежде всего страдаетъ цѣлымъ рядомъ чисто техническихъ, дѣлопроизводственныхъ недостатковъ. Необходимость по каждому дѣлу получать разрѣшеніе изъ центра создаетъ страшную медленность въ рѣшеніи дѣлъ. А такъ какъ многое должно быть сдѣлано именно въ данное время, а потомъ утрачиваетъ практическій смыслъ, то многія задачи управленія или вовсе не получаютъ осуществленія, или же получаютъ осуществленіе запоздалое, практически уже ненужное.

Кромѣ того разрѣшеніе каждаго дѣла человѣкомъ, который непосредственно не видитъ его и знакомится съ нимъ на основаніи пись-

---

1) Этотъ порядокъ вещей выработался во Франціи еще въ эпоху самодержавнаго режима. Революція и наполеоновское законодательство въ этомъ отношеніи остались вѣрными традиціонному порядку. (Moreau, Droit administratif., стр. 242). До чего доходило стремленіе рѣшеніе всѣхъ дѣлъ перенести въ центръ, видно напр. изъ того, что Людовикъ XIV самъ подписывалъ паспорта. Аналогичные примѣры можно привести изъ исторіи любого германскаго государства. Въ XVII в. въ Пруссіи каждый расходъ изъ городскихъ средствъ размѣромъ выше 10 талеровъ требовалъ королевскаго утвержденія.

2) Централизація еще около середины XIX в. имѣла во Франціи весьма видныхъ сторонниковъ. Cormenin. De la centralisation (издано подъ псевдонимомъ Timon). 1842.—Vivien. Etudes administratives. 1845. Ихъ наиболѣе видными противниками были Tocqueville, De la démocratie en Amérique, 1835; его же L'ancien régime et la Révolution.—Raudot. De la décadence de la France, 1850. О нихъ см. З. Д. Аваловъ. Децентрализація и самоуправленіе во Франціи. 1905.—Въ настоящее время сторонниками централизаціи являются по преимуществу реакціонныя партіи. Это не всегда было такъ. Централизація увеличиваетъ вліяніе на мѣстахъ центральнаго правительства: когда оно по преимуществу реакціонно, реакціонеры и отстаиваютъ централизацію. Бывали времена, когда центральныя правительства были настроены либеральнѣе массы населенія, и тогда прогрессивныя партіи отстаивали централизацію, боясь усиленія на мѣстахъ вліянія реакціонныхъ дѣятелей. Такъ было во Франціи въ 30-хъ и 40-хъ годахъ XIX в., въ Германіи въ 60-хъ годахъ. Ср. Stillich. Die politischen Parteien I, стр. 54—55.

менныхъ представленій мѣстныхъ органовъ, приводитъ къ тому, что каждое дѣло теряетъ свою индивидуальность, обращается въ «бумагу», по которой на основаніи «примѣрныхъ дѣлъ» полагается резолюція человѣкомъ, запросовъ жизни съ ея реальными интересами не чувствующимъ, и всѣ дѣла рѣшаются учрежденіями, должностныя лица которыхъ незнакомы съ мѣстными условіями и заочно не могутъ представить себѣ той житейской, бытовой обстановки, гдѣ происходитъ примѣненіе данной административной мѣры, даннаго закона, и потому мѣропріятія правительства нерѣдко получаютъ характеръ, не вполнѣ соотвѣтствующій или даже вовсе не соотвѣтствующій потребностямъ населенія и даже самой администраціи.

При централизаціи интересамъ мѣстнаго населенія обыкновенно не соотвѣтствуетъ не только дѣятельность центральныхъ установленій, но и мѣстныхъ, поскольку мѣстныя учрежденія (напр. путемъ составленія проектовъ постановленій центральныхъ органовъ или путемъ сообщенія имъ тѣхъ или иныхъ свѣдѣній) тоже принимаютъ болѣе или менѣе активное участіе въ управленіи. При централизованной системѣ управленія органы мѣстные всегда назначаются центральными и по общему правилу являются для данной мѣстности лицами совершенно чуждыми, не знающими мѣстныхъ потребностей, не знающими взглядовъ и нравовъ мѣстнаго населенія. Такая чуждость мѣстныхъ органовъ мѣстному населенію въ связи съ зависимостью ихъ отъ центральныхъ установленій приводитъ къ тому, что мѣстные чиновники оказываются въ гораздо большей степени заинтересованными въ уловленіи желаній начальства, чѣмъ въ удовлетвореніи нуждъ мѣстнаго населенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ правительство, имѣющее на мѣстахъ лишь назначенныхъ чиновниковъ, никогда не можетъ быть правительствомъ дѣйствительно сильнымъ и авторитетнымъ въ глазахъ народа, такъ какъ органы такого правительства населенію чужды; они пользуются властью, предоставленною имъ изъ центра, но сами они центральной власти ничего не даютъ, ибо никакого самостоятельнаго престижа въ глазахъ населенія не имѣютъ. Затѣмъ, по сколько при централизованной системѣ управленія мѣстныя учрежденія лишены всякой рѣшающей власти, личный составъ этихъ учрежденій никогда не бываетъ особенно высокъ: человѣкъ, себя цѣнящій, на такую должность самъ стремиться не будетъ, а привлекать его высокими окладами или чѣмъ либо подобнымъ правительству нѣтъ смысла именно въ виду несамостоятельнаго характера этихъ должностей.

Было время, когда централизація, не смотря на всѣ эти присущіе ей недостатки, являлась крупнымъ шагомъ впередъ сравнительно съ прежде господствовавшею системою вотчинной администраціи. Но съ теченіемъ времени требованія, предъявляемыя къ внутреннему управленію, росли, и централизація мало по малу становилась все менѣе и менѣе способной удовлетворять даже въ техническомъ отношеніи потребности современныхъ государствъ.

б) Въ политическомъ отношеніи централизація приводитъ съ тече-

ніемъ времени къ слѣдующимъ въ высокой степени нежелательнымъ результатамъ. Она порождаетъ въ мѣстныхъ органахъ извѣстную апатію: если мѣстный чиновникъ знаетъ, что каждая предложенная имъ мѣра будетъ пересматриваться въ центрѣ, можетъ тамъ быть подвергнута передѣлкамъ, лишающимъ ее жизненнаго значенія,—что въ случаѣ, если предложеніе окажется неугоднымъ центру, оно можетъ навлечь на автора всякія непріятности, а если предложеніе понравится, то оно формально приметъ видъ мѣры, исходящей отъ какого либо директора департамента, который припишетъ себѣ всю заслугу,—то у многихъ опустятся руки. Вообще централизація поощряетъ въ должностныхъ лицахъ рядъ морально вредныхъ свойствъ: желаніе подслужиться начальству, ставить на первый планъ волю начальства передъ интересами дѣла; подавляетъ инициативу, чувство отвѣтственности за свои дѣйствія, создаетъ пассивное и безразличное отношеніе къ нуждамъ населенія.

Существеннѣйшимъ изъ вредныхъ послѣдствій централизаціи является созданіе бюрократіи, какъ особаго соціальнаго класса, носителя всей политической власти, отвѣтственнаго только передъ самимъ собою, при чемъ каждое должностное лицо всѣми своими жизненными интересами связано именно съ этимъ классомъ, но не съ тѣмъ населеніемъ, нужды котораго ввѣрены его попеченію.

Въ политическомъ отношеніи централизація представляется крайне вредною еще и въ слѣдующемъ отношеніи. Въ свое время централизація явилась въ значительной степени результатомъ безлюдія провинціи, результатомъ того, что въ провинціи некому было довѣрить исполненіе задачъ мѣстнаго государственнаго управленія; съ теченіемъ времени централизація обратилась въ причину обезлюденія провинціи, ибо она отвлекала лучшія силы въ центръ: чиновниковъ—потому, что только въ центрѣ можно сдѣлать карьеру, дѣловыхъ людей—потому, что въ центрѣ дѣлается все, и отъ центра зависитъ все, лицъ либеральныхъ профессій—потому, что вообще все стремится въ столицу. Такой порядокъ вещей представляется крайне нежелательнымъ въ общественномъ отношеніи, ибо создавая искусственно благопріятныя условія для столицы и столичнаго населенія, понижаетъ культурный уровень всей страны и такимъ образомъ въ высшей степени вредно отражается на населеніи всего государства.

Наконецъ, въ политическомъ отношеніи централизація представляется опасною еще въ томъ отношеніи, что вся государственная машина всецѣло зависитъ отъ центра, отъ того, кто стоитъ во главѣ ея, и потому лицо, захватившее власть въ столицѣ, безраздѣльно господствуетъ и надъ всею страною. Поэтому централизованныя государства нерѣдко оказываются государствами въ политическомъ отношеніи крайне неустойчивыми [1]).

[1]) Это ясно видно, между прочимъ, на примѣрѣ Франціи, государства наиболѣе централизованнаго: нѣкоторые государственные перевороты (1830-го года, 1848, 1852 и 1870) совершались тамъ съ легкостью, невозможною въ дру-

Наконецъ, централизація всегда является до нѣкоторой степени ложною; при ней большинство вопросовъ на дѣлѣ разрѣшаются не тѣмъ, кто формально является авторомъ даннаго отвѣта и формально несетъ за него отвѣтственность. Всякое рѣшеніе принимается въ центрѣ. Но центральное установленіе въ большинствѣ случаевъ дѣла не знаетъ, не знаетъ всей той обстановки, въ которой придется примѣнять данную мѣру, и все, что оно можетъ, это утвердить проектъ распоряженія, составленный на мѣстѣ. При такомъ порядкѣ вещей на мѣстномъ органѣ никакой ни моральной, ни юридической отвѣтственности не ложится, ибо онъ никакихъ рѣшеній не принималъ, а только высказывалъ свои предположенія, давалъ матерьялъ для рѣшенія, постановленнаго высшимъ органомъ, а тотъ тоже никакой отвѣтственности не несетъ,—моральной потому, что всякій знаетъ, что центральный органъ на дѣлѣ только и призванъ къ тому, чтобы формально утверждать проекты, заготовленные на мѣстѣ, а юридической отвѣтственности высшихъ представителей чиновнической іерархіи вообще никогда не существовало.

III. Примѣромъ деконцентрированныхъ органовъ мѣстнаго управленія могутъ служить французскіе префекты (органъ, стоящій во главѣ департамента; вся Франція дѣлится на 87 департаментовъ): нѣсколькими законами [1]) имъ была предоставлена рѣшающая власть по вопросамъ, которые до того разрѣшались властью министра, при чемъ министерство по общему правилу можетъ и отъ своего имени издать распоряженіе, предоставленное власти префекта. На томъ же принципѣ деконцентраціи построена и вся наша полиція: низшіе, мѣстные органы полиціи имѣютъ извѣстную самостоятельную власть въ томъ смыслѣ, что существуютъ вопросы, по которымъ они могутъ принимать рѣшенія, для своей дѣйствительности не нуждающіяся въ утвержденіи ихъ высшею инстанціею, но каждая высшая инстанція можетъ и самостоятельно принимать тѣ или другія рѣшенія и по тѣмъ дѣламъ, по которымъ было бы дѣйствительно и рѣшеніе низшей инстанціи.

Такъ какъ при системѣ деконцентраціи полномочія, которыя можетъ осуществить низшій органъ, признаются также заключающимися

гихъ странахъ. Одинъ изъ сторонниковъ французской централизаціи, Кормененъ, повидимому не замѣчая того, что его слова могутъ быть обращены противъ него, говорилъ: „при феодализмѣ централизація служила аристократіи; при короляхъ—монархіи; при Конвентѣ—равенству; при Консульствѣ—гражданскому порядку; при Имперіи—деспотизму; при Реставраціи—министерскому правительству“. Еслибы Кормененъ жилъ позже, онъ могъ бы продолжить, что при Людовикѣ-Филиппѣ централизація служила буржуазіи, при республикѣ 1848—1852 г. сначала республикѣ, а потомъ принцу-президенту; съ 1852 г. Наполеону III, а теперь служитъ республикѣ. И мѣняла она своихъ господъ сразу, по первому приказу, полученному изъ Парижа, и, держа въ рукахъ всю мѣстную жизнь, сразу же подчиняла всю страну каждому новому правительству.

[1]) Гл. обр. законами 25 марта 1852 г. и 13 апр. 1861 г., отчасти также и нѣсколькими позднѣйшими законами, напр. 6 дек. 1897 г.—По поводу этихъ законовъ см. Градовскій, Сочиненія, томъ II, стр. 63—65 и т. IX, стр. 8—9, и З. Д. Аваловъ, Децентрализація и самоуправленіе во Франціи, 1905 г., стр. 200—214.

и въ полномочіяхъ высшаго (центральнаго) органа, то этотъ центральный органъ всегда можетъ (какъ по жалобѣ заинтересованнаго лица, такъ и по собственной инициативѣ) и отмѣнять постановленія низшаго органа, и измѣнять ихъ. При этой системѣ тотъ мѣстный органъ, которому предоставлено разрѣшеніе даннаго дѣла, можетъ и самъ воздержаться отъ этого, и представить дѣло (со своимъ проектомъ рѣшенія или даже безъ того) на разрѣшеніе центральной инстанціи [1]), и постановленное ею рѣшеніе не будетъ недѣйствительно отъ того только, что не постановлено низшею инстанціею.

Деконцентрація устраняетъ нѣкоторыя особо вредныя стороны централизованнаго управленія, главнымъ образомъ, въ чисто дѣлопроизводственномъ отношеніи. Благодаря тому, что нѣкоторая рѣшающая власть предоставляется мѣстнымъ органамъ, дѣла начинаютъ идти скорѣе, и мѣстные органы, непосредственно знакомые съ дѣломъ, получаютъ большее вліяніе на рѣшеніе дѣлъ и, благодаря этой самостоятельности, начинаютъ относиться къ дѣлу активнѣе, съ большимъ интересомъ, съ большимъ чувствомъ собственной отвѣтственности за положеніе дѣлъ. Кромѣ того именно благодаря тому, что часть дѣлъ рѣшается на мѣстахъ, центральные органы начинаютъ получать характеръ инстанцій направляющихъ и контролирующихъ чужія дѣйствія, отчего законность управленія можетъ только выиграть.

Деконцентрація даетъ кое что и въ томъ смыслѣ, что поднимаетъ провинціальную жизнь, предоставляя мѣстнымъ органамъ извѣстную самостоятельность, уменьшая безусловную необходимость обращаться по каждому дѣлу въ центръ и до нѣкоторой степени повышая личный составъ мѣстныхъ учрежденій. Хотя надо сказать, что именно отсутствіе у мѣстныхъ органовъ всякой дѣйствительной самостоятельности приводитъ къ тому, что указанныя благія послѣдствія могутъ легко и не наступить и обыкновенно не наступаютъ въ силу того, что управленіе, по буквѣ закона деконцентрированное, на дѣлѣ остается по прежнему централизованнымъ, такъ какъ центральные органы крайне неохотно отказываются отъ пользованія тѣми полномочіями и тѣмъ вліяніемъ, которымъ по закону еще могутъ продолжать пользоваться.

Съ точки зрѣнія установленія дѣйствительной отвѣтственности за ходъ мѣстнаго управленія деконцентрація даетъ на практикѣ меньше того, чего можно было бы ждать съ перваго взгляда. Коль скоро каждое дѣло можетъ быть предрѣшено въ центрѣ, коль скоро оно можетъ быть рѣшено центральнымъ органомъ, то у мѣстнаго органа дѣйствительнаго чувства отвѣтственности за общій ходъ дѣла быть не можетъ, и въ концѣ концовъ никто не знаетъ, на мѣстномъ ли органѣ лежитъ дѣйствительное управленіе, или на центральномъ, и который изъ нихъ долженъ нести отвѣтственность за ходъ управленія; въ этомъ отношеніи деконцентрированное управленіе пожалуй еще хуже централизованнаго.

[1]) Дѣлаютъ это тѣмъ охотнѣе, что это слагаетъ съ нихъ всякую отвѣтственность; ср. Moreau, Droit administratif, стр. 245.

IV. Децентрализація, какъ это уже указывалось, есть такая система мѣстнаго управленія, при которой мѣстные органы получаютъ извѣстную собственную рѣшающую власть, и при томъ такъ, что органы центральные этихъ полномочій уже лишаются. При такомъ порядкѣ вещей непосредственное управленіе переходитъ въ руки мѣстныхъ органовъ, а за центральными остаются права общаго руководства, контроля надъ дѣйствіями подчиненныхъ органовъ и въ извѣстныхъ формахъ право пересмотра постановленныхъ тѣми рѣшеній.

Сущность децентрализованной системы управленія составляетъ предоставленіе мѣстнымъ или подчиненнымъ органамъ извѣстной самостоятельной власти, при чемъ дѣла, отнесенныя къ вѣдѣнію мѣстныхъ органовъ, не могутъ помимо ихъ разрѣшаться органами высшими (центральными). Децентрализація не исключаетъ весьма разнообразныхъ формъ воздѣйствія центральныхъ органовъ на мѣстные, но высшая инстанція является ограниченною въ правѣ постановленія рѣшеній по опредѣленнымъ категоріямъ дѣлъ. По дѣламъ о промысловомъ налогѣ рѣшающею инстанціею является казенная палата; она вообще и въ этой своей дѣятельности въ частности подчинена министерству финансовъ, которое можетъ давать казенной палатѣ инструкціи, какъ ей разрѣшать тѣ или другія дѣла по промысловому налогу; можетъ даже предложить разрѣшить такимъ то образомъ данное дѣло, но само министерство финансовъ помимо казенной палаты не можетъ опредѣлить размѣръ налога, причитающагося съ даннаго плательщика; расчетъ налога, произведенный министерствомъ и объявленный плательщику отъ имени министерства, не создалъ бы для него обязанность уплаты налога [1]).

Но права центральнаго органа по отношенію къ мѣстному остаются все таки весьма широкими. Эти права состоятъ частью въ указаніи подчиненному органу, какъ ему надлежитъ дѣйствовать, частью въ тѣхъ или иныхъ правахъ по отношенію къ пересмотру рѣшенія, уже постановленнаго мѣстнымъ органомъ, частью же наконецъ въ полномочіяхъ по отношенію къ личному составу децентрализованныхъ органовъ (назначеніе на должность, награды и т. п.). Отсутствіе у центральнаго органа права издать то или иное распоряженіе и предоставленіе этого права мѣстному органу не устраняетъ того общаго начала, что высшія учрежденія могутъ руководить дѣйствіями подчиненныхъ установленій, и что преподаваемыя начальствомъ указанія для подчиненныхъ обязательны, если не заключаютъ въ себѣ чего либо противозаконнаго. Такъ напр. мѣстная полиція, считая нужнымъ изданіе

---

[1]) Этотъ принципъ положенъ въ видѣ общаго правила въ основаніе германскихъ коронныхъ административныхъ учрежденій. „Полномочія высшаго органа (на изданіе отъ своего имени тѣхъ или другихъ распоряженій) кончаются тамъ, гдѣ начинаются полномочія низшаго“. Walz. Staatsrecht des Grossherzogthums Baden., стр. 117. Въ Швеціи „ если законъ предоставилъ разрѣшеніе того или другого вопроса подчиненной власти, то король уже не имѣетъ этого полномочія“. Aschehoug. Staatsrecht des Königreichs Schweden. стр. 93.

обязательнаго постановленія по вопросу, отнесенному къ предметамъ вѣдѣнія городской думы, можетъ составить проектъ такого постановленія и передать его на разсмотрѣніе думы; но губернатору этого права не предоставлено, и если онъ полагаетъ нужнымъ изданіе подобнаго обязательнаго постановленія, то онъ самъ внести въ думу проектъ его не можетъ, но можетъ предписать подчиненному ему начальнику полиціи составить проектъ постановленія и внести его на разсмотрѣніе думы [1]), и тотъ конечно исполнитъ требованіе губернатора.

Права центральныхъ учрежденій по отношенію къ постановленіямъ, изданнымъ органами мѣстными, весьма разнообразны. Возможенъ такой порядокъ вещей, что состоявшееся постановленіе мѣстнаго органа рѣшительно ни въ чемъ не связываетъ органъ центральный, и онъ можетъ, какъ по жалобѣ заинтересованныхъ лицъ, такъ и по своей иниціативѣ и отмѣнить постановленіе мѣстнаго органа, и измѣнить его. Большая связанность центральнаго органа и въ связи съ этимъ большая самостоятельность мѣстнаго органа получаются въ томъ случаѣ, если измѣненіе или отмѣна распоряженія мѣстнаго органа возможны не иначе, какъ по жалобѣ заинтересованнаго лица, въ особенности если эта жалоба связана опредѣленнымъ срокомъ, послѣ котораго постановленіе мѣстнаго административнаго органа входитъ въ окончательную силу [2]). Само собою разумѣется, что степень самостоятельности мѣстнаго органа мѣняется также въ зависимости отъ того, имѣетъ ли центральный органъ лишь право отмѣны постановленій мѣстнаго органа, или также и право измѣненія этого постановленія: во второмъ случаѣ центральный органъ подъ видомъ измѣненія постановленія мѣстнаго органа въ сущности можетъ начать дѣйствовать вмѣсто него [3]). Наконецъ, степень широты полномочій центральной власти и даже самая ихъ юридическая природа въ значительной степени зависятъ

[1]) Рѣш. 1-го Д-та Пр. Сената 9 ноября 1883 г. № 7270.—См. Мышъ, Городовое Положеніе, изд. 1899 г. стр. 240. Въ Бельгіи вызовъ войскъ для возстановленія общественнаго спокойствія предоставленъ губернатору. Министръ вн. дѣлъ вызывать войска не можетъ, но можетъ предписать губернатору вызвать ихъ. Errera. Droit public belge., стр. 428.

[2]) Такъ напр. постановленія таможенныхъ учрежденій о наложеніи взысканій за нарушеніе Устава Таможенныхъ Сборовъ, если они не обжалованы въ тотъ или иной установленный закономъ срокъ, вступаютъ въ силу и измѣненію властью министра финансовъ уже подлежать не могутъ.

[3]) Русское право не различаетъ при этомъ двухъ формъ отмѣны, опредѣленно противополагаемыхъ другъ другу, напр. во французскомъ законодательствѣ: въ нѣкоторыхъ случаяхъ центральная власть имѣетъ право abroger постановленія мѣстныхъ органовъ, т. е. отмѣнять эти постановленія такъ, какъ это могъ бы сдѣлать самъ мѣстный органъ, признавъ, что дальнѣйшее оставленіе въ силѣ даннаго постановленія излишне, при чемъ дѣйствіе этой аброгаціи течетъ съ того момента, когда она состоялась. Въ другихъ случаяхъ центральная власть имѣетъ лишь право annuler, т. е. признать постановленіе неправильнымъ (по его незаконности или нецѣлесообразности) и отмѣнить его, при чемъ эта отмѣна, какъ основанная на незаконности постановленія, относится къ моменту изданія отмѣняемаго постановленія, которое такимъ образомъ признается никогда не имѣвшимъ силы. Такъ напр. по отношенію къ обязательнымъ постановленіямъ, издаваемымъ префектами, министръ вн. дѣлъ во Франціи имѣетъ права аннулированія, но не имѣетъ права аброгаціи.

отъ того, имѣетъ ли эта власть право отмѣнять (или измѣнять) распоряженія мѣстныхъ органовъ лишь въ виду незаконности этихъ распоряженій, или также и въ виду ихъ нецѣлесообразности. Различіе прежде всего въ томъ, что незаконность есть понятіе вполнѣ опредѣленное, и когда центральное установленіе возстановляетъ законность, нарушенную мѣстнымъ органомъ, то дѣятельность центральной власти является вполнѣ опредѣленною въ своемъ содержаніи, и при томъ опредѣленною закономъ. Понятіе же нецѣлесообразности по существу своему даетъ широчайшее поле субъективному усмотрѣнію, и право начальства исправлять нецѣлесообразныя распоряженія подчиненныхъ на дѣлѣ приводитъ къ тому, что всякое распоряженіе подчиненнаго органа можетъ быть замѣнено распоряженіемъ его начальства. Помимо этого практическаго различія ограниченіе надзора вопросами законности съ устраненіемъ надзора за цѣлесообразностью имѣетъ и то принципіальное значеніе, что во первыхъ, поскольку мѣстное учрежденіе дѣйствуетъ закономѣрно, оно является дѣйствительно обезпеченнымъ отъ отмѣны или измѣненія его постановленій центральнымъ органомъ, и что, во вторыхъ, поскольку распоряженія мѣстной власти не противорѣчатъ закону, окончательнымъ судьею въ вопросахъ цѣлесообразности является именно мѣстная власть.

При этомъ низшая инстанція никогда не имѣетъ права жалобы на слѣдующую инстанцію, которая или отмѣняетъ ея распоряженія (измѣняетъ ихъ), или предписываетъ подчиненной инстанціи впредь поступать такъ или иначе. Напр. если губернаторъ издалъ обязательное постановленіе, и это постановленіе измѣнено министромъ вн. дѣлъ [1]), то губернаторъ не имѣетъ права жалобы въ Сенатъ, какъ бы то измѣненіе, которое внесъ министръ, ни было противозаконно, или какъ бы оно ни стѣсняло губернатора и ни было нецѣлесообразно. Губернаторъ долженъ ждать, не обжалуетъ ли этого распоряженія министра кто либо изъ обывателей. Точно такъ же, если напр. губернаторъ предпишетъ исправнику принять ту или другую, по мнѣнію того, незаконную или нецѣлесообразную мѣру, исправникъ ни въ какомъ случаѣ не будетъ имѣть права обжаловать полученное распоряженіе губернатора. Исправникъ по общему правилу долженъ привести въ исполненіе распоряженіе губернатора, и тогда отъ заинтересованныхъ лицъ будетъ зависѣть обжаловать это распоряженіе исправника. Конечно, возможно, что губернаторъ предпишетъ исправнику мѣру явно противозаконную или даже преступную; въ такомъ случаѣ исправникъ можетъ воздержаться отъ приведенія ея въ исполненіе, зная, что если его будутъ обвинять въ неисполненіи приказа начальства, то судъ его оправдаетъ, ибо никто не можетъ быть обязанъ совершать дѣянія преступныя; но самъ обжаловать это распоряженіе губернатора и на основаніи его противозаконности добиваться его отмѣны исправникъ ни въ коемъ случаѣ не можетъ [2]).

---

[1]) Согласно ст. 428 Общ. Учр. Губ., Св. Зак. т. II.

[2]) Изъ этого общаго правила существовало одно исключеніе, впрочемъ никогда не имѣвшее практическаго примѣненія: по отношенію къ указамъ Сената и распоряженіямъ министровъ существовало то правило, что начальство,

Наибольшее практическое значеніе для центральныхъ установленій въ смыслѣ предоставленія имъ возможности вліять на дѣйствія установленій мѣстныхъ имѣютъ права по отношенію къ личному составу мѣстныхъ учрежденій. Децентрализованныя учрежденія относятся, какъ это уже указывалось выше, къ коронной администраціи, т. е. къ администраціи, должностныя лица которой служатъ «по назначенію отъ правительства», т. е. назначаются, смѣщаются, повышаются въ должностяхъ, награждаются и подвергаются взысканіямъ властью начальства, монарха, министровъ или лицъ, ими назначенныхъ и имъ подчиненныхъ; что практически еще существеннѣе, эти должностныя лица сдѣлали изъ службы свою жизненную карьеру, своими интересами слились съ чиновничествомъ (бюрократіею) и въ угожденіи своему начальству видятъ залогъ своего личнаго благополучія. Благодаря такому порядку вещей, то дѣйствительное воздѣйствіе на ходъ мѣстнаго управленія, которое на дѣлѣ можетъ оказывать центральное учрежденіе, на практикѣ всегда бываетъ гораздо болѣе сложнымъ и могущественнымъ, чѣмъ это можно было бы думать съ перваго взгляда. Пусть законъ предоставляетъ въ данномъ вопросѣ мѣстному органу полную самостоятельность и ставитъ возможность отмѣны его рѣшенія въ самыя узкія рамки, — практически это не имѣетъ значенія; если даже мѣстный органъ не остерегся и издалъ распоряженіе, не угодное начальству, онъ постарается самъ его отмѣнить, измѣнить, свести на нѣтъ; пусть центральный органъ не можетъ дѣйствовать вмѣсто мѣстнаго, — ему и не придется, ибо по общему правилу мѣстный поспѣшитъ самъ предупредить желанія центральнаго.

По своей идеѣ децентрализація есть нѣчто весьма цѣлесообразное: рѣшающая власть въ дѣлахъ мѣстнаго управленія передается мѣстнымъ органамъ, непосредственно видящимъ нужды мѣстнаго населенія и непосредственно знающимъ то, къ какимъ результатамъ приводитъ та или другая мѣра, а за центральными органами остается лишь функція общаго наблюденія и руководства. Такимъ образомъ какъ бы устраняются всѣ тѣ невыгодныя стороны централизаціи, которыя были указаны выше. Но, какъ это вытекаетъ изъ только что изложеннаго, административная децентрализація на дѣлѣ оставляетъ у мѣстныхъ учрежденій

получившее указъ или распоряженіе, противное законамъ или пользамъ Императорскаго Величества, относительно указовъ Сената обязано было, не чиня исполненія, представить о томъ Сенату и при повтореніи имъ своего указа чинить ему безпрекословное повиновеніе, а относительно распоряженій министровъ обязано было сначала, не чиня исполненія, представить самому министру, а еслибы онъ подтвердилъ свое распоряженіе—Пр. Сенату на окончательное разрѣшеніе. Ср. Осн. Зак. изд. 1892 г. ст. 76—78; Учр. Мин. ст. 190—192; Общ. Учр. Губ. ст. 473.—По вопросу о томъ, сохранили ли эти постановленія силу и въ настоящее время, возможно серьезное сомнѣніе: тѣ статьи Осн. Зак. изд. 1892 г., которыя сохранили силу, перечислены въ ст. 24 Осн. Зак. 23 апр. 1906 г. (Собр. Узак. 24 апр. 1906 г. ст. 603), и въ этомъ перечнѣ статей 76—78 нѣтъ. Такимъ образомъ ихъ надо признать отмѣненными, а если утратили силу онѣ, то должны быть признаны утратившими силу и соотвѣтствующія имъ статьи другихъ частей Свода Законовъ. На этомъ вопросѣ, равно какъ и вообще на вопросѣ о степени обязательности для подчиненныхъ должностныхъ лицъ приказовъ ихъ начальства, мы остановимся болѣе подробно во второй части этого тома.

почти всю ту же несамостоятельность по отношенію къ центру, какая присуща и централизованнымъ учрежденіямъ. Децентрализація посредствомъ органовъ коронной администраціи есть въ дѣйствительности децентрализація неистинная, и потому она заключаетъ въ себѣ много грѣховъ централизованнаго управленія, но лишь съ тѣмъ измѣненіемъ, что эти грѣхи, въ нѣкоторыхъ и при томъ существенныхъ отношеніяхъ сохраняясь во всей своей силѣ, пріобрѣтаютъ характеръ чего то закулиснаго, чего то такого, что открыто отвергается, и съ чѣмъ поэтому прямая борьба невозможна.

Мало того, что въ коронной администраціи установленіе истинной децентрализаціи является дѣломъ практически почти неосуществимымъ, можно думать, что установленіе ея являлось бы мало желательнымъ. Предоставленіе полной самостоятельности учрежденіямъ, остающимся организованнымъ бюрократически, назначеннымъ изъ центра, не связаннымъ своими интересами съ мѣстнымъ населеніемъ, не связаннымъ съ нимъ и общностью взглядовъ, лично заинтересованнымъ не въ удовлетвореніи нуждъ населенія, а въ плавномъ ходѣ бюрократической машины и въ уловленіи желаній начальства,—само собою разумѣется, могло бы на дѣлѣ привести къ самымъ печальнымъ результатамъ.

V. 1. Подъ самоуправленіемъ разумѣютъ систему такихъ административныхъ органовъ, которые характеризуются двумя признаками: во первыхъ, изъятіемъ ихъ изъ административной іерархіи, тѣмъ, что это органы подчинены лишь закону такъ, что инструкціи и указанія центральныхъ (или вообще высшихъ) административныхъ учрежденій для нихъ не обязательны; и во вторыхъ, тѣмъ, что зависимость личнаго состава должностныхъ лицъ отъ высшихъ учрежденій коронной администраціи устранена съ тѣмъ, что эти должностныя лица поставлены въ ту или иную связь съ мѣстнымъ населеніемъ. Эта независимость отъ коронной администраціи и вмѣстѣ съ тѣмъ связь съ мѣстнымъ населеніемъ могутъ принимать разныя формы, но безъ нихъ самоуправленія нѣтъ [1]).

2. Вопросъ, въ чемъ состоитъ существо самоуправленія, имѣетъ

---

[1]) Органы самоуправленія обыкновенно противополагаются „коронной“ администраціи, въ Сводѣ Законовъ—„мѣстамъ отъ короны“ (Общ. Учр. Губ., ст. 282 и 1153). Терминологія, не вполнѣ выражающая существо противоположенія. Есть и органы самоуправленія, назначаемые Государемъ (городскіе головы обѣихъ столицъ); какъ мы ниже увидимъ, существо различія не въ порядкѣ назначенія, а въ порядкѣ и характерѣ подчиненія. Кромѣ того эта терминологія наводитъ на неправильныя представленія: должности отъ короны могутъ быть только въ монархіяхъ, а противоположеніе того, что мы называемъ коронной администраціею, органамъ самоуправленія существуетъ въ полной мѣрѣ и въ республикахъ. Было бы правильнѣе всего противополагать органы самоуправленія и органы, находящіеся въ іерархическомъ подчиненіи (непосредственномъ или черезъ посредство какого либо другого мѣстнаго органа) министерству. Такая терминологія точно выражала бы существо дѣла, но въ виду того, что терминъ „коронная администрація“ уже вошелъ въ употребленіе, мы и будемъ его придерживаться, ограничившись лишь этою оговоркою.

громаднѣйшую литературу, и по этому поводу былъ предложенъ цѣлый рядъ теорій [1]).

а) Изъ теорій, все еще имѣющихъ извѣстное значеніе, можно указать на группу теорій, видящихъ существо самоуправленія въ томъ, что извѣстное общеніе завѣдуетъ своими общественными дѣлами, не имѣющими характера дѣлъ государственныхъ, при чемъ нѣкоторыя теоріи вносили еще дальнѣйшую оговорку, усматривая существо самоуправленія въ завѣдываніи именно хозяйственными дѣлами данной самоуправляющейся единицы [2]).

Что касается, прежде всего, характеристики самоуправленія, какъ завѣдыванія хозяйственными дѣлами данной единицы, то очень скоро было замѣчено, что органы самоуправленія въ дѣйствительности помимо дѣлъ хозяйственныхъ повсемѣстно вѣдаютъ призрѣніе бѣдныхъ, дѣла санитарныя, противопожарныя, на Западѣ почти всегда также и мѣстную полицію; почти всегда имѣютъ право изданія обязательныхъ для населенія постановленій. Осуществленіе этихъ функцій сообщаетъ органамъ самоуправленія характеръ органовъ публичной власти. Кромѣ того хозяйство самоуправляющихся единицъ рѣзко отличается отъ хозяйства всякого рода обществъ и союзовъ, ибо община, губернское земство и т. п., устанавливая налоги, является органомъ принудительной публичной власти, уподобляясь въ этомъ отношеніи государству и рѣзко отличаясь отъ всякаго рода частно-правовыхъ союзовъ, у которыхъ тѣ или иные взносы ихъ членовъ могутъ имѣть лишь добровольный характеръ, основываясь на договорныхъ отношеніяхъ. Въ виду этихъ соображеній, равно примѣнимыхъ ко всѣмъ системамъ самоуправленія, эта такъ наз. «хозяйственная» теорія самоуправленія въ настоящее время наукою оставлена.

Что касается теорій, которыя видятъ въ самоуправленіи завѣдываніе данною самоуправляющеюся единицею не только своими хозяйственными, но и вообще своими общественными, (но во всякомъ случаѣ не государственными) дѣлами, то эти теоріи (такъ называемыя «общественныя» теоріи) сводятся къ тому, что органы самоуправленія являются органами не государства, а мѣстнаго общества, и въ компетенцію ихъ входитъ безразличное съ точки зрѣнія государства осуществленіе мѣстными союзами тѣхъ задачъ, которыя эти союзы сами себѣ ставятъ. Эти теоріи смѣшиваютъ самоуправляющіяся единицы со всякаго рода частными общеніями (благотворительными и учеными обществами, промышленными компаніями, клубами и т. п.). Однако въ дѣйствительности между ними имѣется существенное различіе. Самое существованіе частныхъ обществъ всегда имѣетъ факультативный характеръ: государство не требуетъ отъ нихъ, чтобы они

---

[1]) Подробный разборъ этихъ теорій и относящіяся къ нимъ литературныя указанія даны мною въ „Отвѣтственности за убытки, причиненные должностными лицами“ 1905 г. стр. 583 и сл.

[2]) На точкѣ зрѣнія именно этой хозяйственной теоріи самоуправленія стояли между прочимъ составители нашего Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ 1864 г. и Городового Положенія 1870 г.

образовывались; предоставивъ имъ извѣстный кругъ дѣлъ, не требуетъ, чтобы они осуществляли его непремѣнно во всемъ объемѣ. Между тѣмъ образованіе самоуправляющихся единицъ не ставится въ зависимость отъ усмотрѣнія мѣстнаго общества: государство само ихъ создаетъ, образованіе ихъ принудительно; весьма часто и службѣ въ нихъ государство придаетъ принудительный, повинностный характеръ [1]); вмѣстѣ съ тѣмъ на органы самоуправленія государство само по собственному почину возлагаетъ рядъ задачъ, исполненіе которыхъ носитъ опять таки обязательный характеръ. Наконецъ, принадлежность человѣка къ тому или другому частно-правовому союзу, равно какъ и выходъ изъ него, зависятъ отъ его доброй воли; такимъ образомъ отъ самого человѣка зависитъ и подчиненіе требованіямъ этого союза. Между тѣмъ принадлежность къ той или другой самоуправляющейся единицѣ и подчиненіе ей устанавливаются самимъ закономъ. Правда, обыкновенно можно порвать связь съ данной единицею, выѣхавъ изъ ея территоріи, но во первыхъ, не у всѣхъ есть возможность это сдѣлать, а во вторыхъ, въ силу того, что по общему правилу все государство дѣлится на самоуправляющіяся единицы, выйти изъ одной нельзя иначе, какъ войдя тутъ же въ другую.

Такимъ образомъ самое возникновеніе самоуправляющихся единицъ, возложеніе на нихъ тѣхъ или иныхъ функцій и, наконецъ, опредѣленіе того круга лицъ, которыя подчиняются органамъ данной единицы, ни въ коемъ случаѣ не могутъ разсматриваться, какъ проявленіе самодѣятельности данной общественной группы, но всецѣло опредѣляются государственной властью [2]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ и тѣ дѣла, которыя закономъ возложены на органы самоуправленія, отнюдь не могутъ считаться дѣлами «общественными» и не могутъ противополагаться дѣламъ государственнаго управленія. Въ дѣйствительности всѣ тѣ задачи, осуществленіе которыхъ предоставляется органамъ самоуправленія (дорожное дѣло, раскладка государственныхъ налоговъ, установленіе мѣстныхъ налоговъ, завѣдываніе народнымъ образованіемъ, санитарнымъ дѣломъ и т. д.), по содержанію своему ничѣмъ не отличаются отъ мѣстныхъ задачъ государственнаго управленія. Онѣ являются задачами государственнаго

---

[1]) У насъ этотъ принципъ принудительной службы проводится въ крестьянскомъ и мѣщанскомъ самоуправленіи; въ Пруссіи этотъ принципъ возведенъ въ общее правило.

[2]) Долгое время господствовало ученіе, что самоуправляющіяся единицы, по крайней мѣрѣ общины, хронологически старше государства, и что онѣ не являются созданіемъ его, и что потому государство обязано уважать отъ вѣка существующія права общинъ. Ученіе это съ исторической точки зрѣнія является простымъ недоразумѣніемъ. Современныя общины всѣхъ государствъ были созданы государственною властью, надѣлившею ихъ тѣми или другими полномочіями. Если относительно общинъ и можно утверждать, что хотя современныя общины и являются созданіемъ государственной власти, но онѣ замѣнили общины, существовавшія раньше, то относительно болѣе крупныхъ единицъ,—французскихъ департаментовъ, русскихъ губерній и уѣздовъ,—утверждать, что онѣ существуютъ независимо отъ государственной власти, и что онѣ старше ея, значитъ утверждать очевидную несообразность.

управленія, во первыхъ, въ томъ смыслѣ, что обязанность исполненія этихъ функцій возлагается на органы самоуправленія государственными законами, во вторыхъ, въ томъ смыслѣ, что поскольку какая либо часть этихъ функцій не возложена на органы самоуправленія, она осуществляется органами государства; наконецъ, нельзя говорить, чтобы всѣ эти функціи представляли интересъ только съ точки зрѣнія мѣстнаго общества и съ точки зрѣнія общегосударственной были безразличны: въ томъ, чтобы населеніе каждой данной губерніи не оставалось безграмотнымъ, заинтересована вся Россія, — населеніе каждой губерніи участвуетъ въ выборахъ въ Гос. Думу, съ населеніемъ каждой губерніи жителю другой приходится входить въ сношенія по своимъ личнымъ дѣламъ; санитарное состояніе каждаго города есть вопросъ, могущій имѣть государственное значеніе, ибо этотъ городъ можетъ оказаться очагомъ заразы, отъ которой пострадаетъ все государство.

Эта конструкція самоуправленія стремилась установить самостоятельность самоуправляющихся единицъ въ дѣлахъ, предоставленныхъ ихъ вѣдѣнію, и обосновать ее тѣмъ, что «государство» (въ смыслѣ коронной администраціи) не заинтересовано въ томъ, какое разрѣшеніе получаютъ эти дѣла. Но эта такъ называемая «общественная» теорія противорѣчитъ фактамъ, и потому отъ нея пришлось отказаться и придти къ такъ называемой «государственной» теоріи самоуправленія, согласно которой функціи органовъ самоуправленія по самой природѣ своей, по существу своему не отличаются отъ функцій государственнаго (мѣстнаго) управленія, и потому распредѣленіе дѣлъ между мѣстными органами короннаго управленія и органами самоуправленія имѣетъ своимъ основаніемъ не различіе природы этихъ дѣлъ, но лишь соображенія цѣлесообразности: есть дѣла, относительно которыхъ можно предположить, что съ ними лучше справятся органы короннаго управленія, руководимые центральными установленіями (таковы напр. дѣла политической полиціи); наоборотъ, есть дѣла, относительно которыхъ есть полное основаніе предполагать, что они получатъ болѣе правильное разрѣшеніе, если будутъ предоставлены органамъ мѣстнымъ, озабоченнымъ не тѣмъ, чтобы угодить высшему начальству, а тѣмъ, чтобы удовлетворить непосредственно имъ извѣстныя нужды мѣстнаго населенія (таковы дѣла дорожныя, санитарныя). Первую категорію дѣлъ относятъ къ компетенціи мѣстныхъ органовъ коронной администраціи, вторую — къ компетенціи органовъ самоуправленія. Другими словами, теперь признается, что дѣла, входящія въ компетенцію органовъ самоуправленія, по существу своему, по самой своей природѣ не отличаются отъ дѣлъ, входящихъ въ компетенцію коронной администраціи, и что распредѣленіе этой компетенціи производится (и должно производиться) только по соображеніямъ цѣлесообразности: въ чьихъ рукахъ данная категорія дѣлъ можетъ получать болѣе правильное разрѣшеніе.

б) Признаніе того, что въ существѣ подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ нельзя искать различія между коронною администраціею и самоуправле-

ніемъ, заставляетъ искать этого различія въ чемъ либо иномъ. Господствующія теоріи видятъ это различіе либо въ различіи положенія личнаго состава служащихъ въ органахъ коронной администраціи и въ органахъ самоуправленія, либо въ томъ, что органы самоуправленія, исполняя тѣ или другія функціи государственнаго управленія, являются при этомъ органами не государства, а какого либо другого юридическаго лица.

Особенности личнаго положенія органовъ самоуправленія усматриваютъ или въ томъ, что это лица, служащія безвозмездно, или же въ томъ, что это лица, занимающія свои должности по выбору, а не по назначенію. Ученый, больше другихъ сдѣлавшій для выясненія государственной теоріи самоуправленія, Гнейстъ, видѣлъ существенный отличительный признакъ самоуправленія въ томъ, что должности самоуправленія являются почетными должностями: онѣ замѣщаются по назначенію отъ правительства (это вытекало у него изъ государственнаго характера самоуправленія), но безплатны: въ безплатности онъ видѣлъ гарантію независимости отъ центральной администраціи, ибо по его мнѣнію лицо, получающее по должности содержаніе, всегда будетъ въ зависимомъ положеніи и отъ должности, и отъ начальства. Кромѣ того Гнейстъ находилъ, что эта система обезпечиваетъ то, что мѣстное управленіе будетъ въ рукахъ тѣхъ, кто занимаетъ руководящее положеніе въ обществѣ, и такимъ образомъ достигнется «гармонія государства и общества» [1]).

Эта теорія Гнейста въ настоящее время оставлена. Видѣть въ безплатности отличительный признакъ самоуправленія нельзя: если держаться этой точки зрѣнія, то придется признать органомъ самоуправленія чиновника, причисленнаго безъ жалованья къ канцеляріи губернатора, и отрицать свойство органа самоуправленія за членомъ земской управы, ибо онъ получаетъ жалованье по службѣ. Безплатность имѣетъ впрочемъ у Гнейста не самостоятельное значеніе, но лишь значеніе средства установить дѣйствительную независимость мѣстнаго должностного лица отъ центральной администраціи. Но надо сказать, что это средство обоюдоострое: если всѣ должности въ органахъ самоуправленія безплатны, то онѣ будутъ замѣщены богатыми людьми, которые не нуждаются въ заработкѣ и могутъ быть вполнѣ независимы (по крайней мѣрѣ матеріально) отъ начальства. Но коль скоро всѣ должности замѣщены

[1]) Строя свою теорію, Гнейстъ исходилъ изъ существовавшаго въ то время (въ серединѣ девятнадцатаго столѣтія) англійскаго самоуправленія и имѣлъ передъ глазами должность англійскаго мирового судьи. До реформъ конца XIX в. на этихъ судьяхъ, дѣйствовавшихъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ въ качествѣ единоличной власти, а иногда и въ видѣ съѣздовъ, коллегіально, лежала почти вся мѣстная администрація и мировая юстиція; они назначались королемъ изъ лицъ, владѣющихъ на правѣ собственности или аренды недвижимымъ имуществомъ, приносящимъ 100 фунт. ст. (около 1000 р.) дохода, и исполняли свои обязанности, не получая за то вознагражденія. Фактически королевское назначеніе было фикціей, ибо лицамъ, удовлетворявшимъ установленному цензу и заявившимъ желаніе быть назначенными мировымъ судьею, никогда не было отказа.

представителями богатыхъ классовъ, да еще пользующихся въ дѣлахъ мѣстнаго управленія значительною самостоятельностью, то все мѣстное управленіе неминуемо пріобрѣтаетъ рѣзко выраженный классовый характеръ и всецѣло проникается служеніемъ интересамъ крупнаго землевладѣнія. Какъ средство обезпечить независимость отъ центральной администраціи, выборность на платныя должности уже во всякомъ случаѣ предпочтительнѣе. И если мы обратимся къ тому, что существуетъ на дѣлѣ, то увидимъ, что въ настоящее время безплатныхъ должностей, по крайней мѣрѣ такихъ, которыя требуютъ, чтобы человѣкъ посвящалъ имъ все свое время, уже почти не существуетъ. Что же касается той гармоніи между обществомъ и государствомъ, которой желалъ Гнейстъ, то въ сущности говоря, онъ желалъ только того, чтобы классы, фактически пользующіеся вліяніемъ въ силу своего богатства, сверхъ того являлись и носителями всей политической власти. Политическимъ идеаломъ Гнейста являлось такимъ образомъ, чтобы государственный строй по возможности не смягчалъ, но усугублялъ послѣдствія экономическаго неравенства [1]).

Что же касается другого признака должностей самоуправленія, указываемаго Гнейстомъ, а именно того, чтобы это были должности по назначенію, то этому признаку въ дѣйствительности ни въ одномъ государствѣ самоуправленіе не отвѣчаетъ, и самое это требованіе, выставленное Гнейстомъ, надо признать основаннымъ въ существѣ своемъ на недоразумѣніи. Гнейсту казалось, что органъ государственнаго управленія долженъ служить по назначенію монархомъ и не можетъ быть выборнымъ. Въ этомъ надо видѣть отраженіе того смѣшенія понятій, которое безраздѣльно господствовало въ европейской литературѣ въ XIX в., а именно смѣшенія королевской власти съ государственною или правительственною. Тогда могло казаться, что коль скоро данный органъ является органомъ государственнымъ, онъ долженъ черпать свои полномочія именно отъ короля и ни отъ кого другого. Для насъ эти представленія утратили всякій смыслъ. И Государственная Дума является органомъ государственнымъ, хотя ея члены и не назначены Государемъ. Ничто не мѣшаетъ выборнымъ членамъ органовъ самоуправленія нести тѣ или другія обязанности по мѣстному государственному управленію.

Такимъ образомъ приходится отказаться отъ того, чтобы признавать существенное значеніе обоихъ выдвинутыхъ Гнейстомъ признаковъ самоуправленія, и отъ безмездности должностей, и отъ назначенія на эти должности королемъ.

---

[1]) У Гнейста тутъ проявилось съ одной стороны увлеченіе старыми англійскими порядками, доживавшими свой вѣкъ, когда Гнейстъ изучалъ Англію, а съ другой стороны его реакціонныя симпатіи. Въ Англіи центральною должностью мѣстнаго самоуправленія были мировые судьи, номинально назначавшіеся королемъ, служившіе безъ жалованія. Въ своей симпатіи къ аристократіи и къ старымъ порядкамъ Гнейстъ не замѣтилъ (или считалъ желательнымъ), что въ Англіи все мѣстное управленіе было цѣликомъ на службѣ у интересовъ крупнаго землевладѣнія. Съ ростомъ демократическихъ идей дальнѣйшее существованіе этой системы оказалось невозможнымъ, и въ концѣ XIX в. Англія перешла къ системѣ самоуправленія, основанной на выборныхъ должностяхъ.

У нѣкоторыхъ изслѣдователей теорія, видящая сущность самоуправленія въ особомъ личномъ составѣ его органовъ, получаетъ нѣсколько иную постановку: сущность самоуправленія, его отличіе отъ коронной администраціи находятъ въ томъ, что должностныя лица коронной администраціи являются чиновниками - профессіоналами, у которыхъ служба является главнымъ источникомъ средствъ къ жизни, тогда какъ должностныя лица органовъ самоуправленія по существу остаются обывателями, черпающими средства къ жизни изъ той или иной своей профессіи, а дѣятельность по самоуправленію является для нихъ побочнымъ занятіемъ. Въ качествѣ научной конструкціи самоуправленія эта теорія принята быть не можетъ. Прежде всего она недостаточно опредѣленна: какъ сказать, что для человѣка является главною, что побочною профессіею. Но самое главное: много чиновниковъ коронной администраціи являются въ то же время землевладѣльцами, фабрикантами, и получаемое ими по службѣ содержаніе является для нихъ чѣмъ то вполнѣ второстепеннымъ. Съ другой стороны можно представить себѣ лицо, которое всю жизнь проводитъ на земской службѣ сначала секретаремъ управы, потомъ членомъ ея, наконецъ предсѣдателемъ, при чемъ получаемое по этимъ должностямъ содержаніе является, быть можетъ, не только главнымъ, но и единственнымъ источникомъ средствъ къ жизни.

Разсматриваемая теорія подмѣтила одну изъ возможныхъ формъ, въ которыя выливается независимое положеніе органовъ самоуправленія въ отличіе отъ зависимаго положенія органовъ коронной администраціи. Но этому признаку (матерьяльной независимости отъ службы и обладанію какой либо обывательскою профессіею) нельзя придавать значенія признака, образующаго самое существо самоуправленія.

в) Наиболѣе распространеннымъ взглядомъ является тотъ, что существенный признакъ самоуправленія состоитъ въ выборности должностей. Эта теорія въ значительной степени поддерживается уже упомянутымъ ученіемъ, отождествляющимъ государственную власть съ королевскою; и поскольку самоуправленіе обычно противополагается государственной администраціи («правительству»), иное, не королевское происхожденіе полномочій должностныхъ лицъ было весьма характерно, и ему можно было придавать значеніе существеннаго признака. Къ тому же на дѣлѣ громадное большинство должностей органовъ самоуправленія, которыя прежде всего бросаются въ глаза, являются должностями выборными. Наконецъ, въ выборности больше, чѣмъ въ чемъ бы то ни было, проявляется связь должностей органовъ самоуправленія съ мѣстнымъ обществомъ, та связь, которая какъ бы подразумѣвается самымъ терминомъ «самоуправленіе», и которой всѣ вообще придаютъ существенное значеніе.

Однако по ближайшемъ разсмотрѣніи надо признать, что хотя по общему правилу выборность и создаетъ независимость отъ центральной администраціи и вмѣстѣ съ тѣмъ связь съ мѣстнымъ населеніемъ, но и эта независимость, и эта связь могутъ быть

созданы и помимо выборности, и съ другой стороны могутъ быть выборныя должности, которыя однако ни малѣйшею независимостью отъ коронной администраціи не пользуются и дѣйствительной связи съ мѣстнымъ населеніемъ не представляютъ. По своему положенію несомнѣнно являлись органами самоуправленія и всѣми признавались таковыми прежде всего англійскіе мировые судьи, въ Пруссіи амтсфорштеверы, у насъ городскіе головы Петербурга и Москвы, назначаемые Высочайшею властью (Город. Пол. ст. 105 Приложенія къ прим. 3 къ ст. 1 и ст. 114). Съ другой стороны безусловно не могутъ быть отнесены къ органамъ самоуправленія напр. наши старыя должности по земской полиціи (земскіе исправники, засѣдатели нижняго земскаго суда), избиравшіяся по Екатерининскому Учрежденію о Губерніяхъ дворянствомъ и другими сословіями, но поставленные въ полное подчиненіе органамъ коронной администраціи. Такимъ образомъ, хотя выборность органа очень часто и является причиною его независимости отъ коронной администраціи и его связи съ мѣстнымъ населеніемъ, но въ выборности даннаго органа нельзя усматривать отличительнаго, характернаго признака того, что этотъ органъ относится къ системѣ самоуправленія, а не коронной администраціи.

г) Цѣлый рядъ ученыхъ, пользующихся въ настоящее время наибольшимъ авторитетомъ въ наукѣ государственнаго права, усматриваетъ типическое отличіе самоуправленія отъ коронной администраціи въ томъ, что хотя органы самоуправленія и исполняютъ функціи государственнаго управленія, но являются органами не государства, какъ опредѣленнаго юридическаго лица, но органами общинъ, провинцій и другихъ самоуправляющихся единицъ, какъ особыхъ отъ государства юридическихъ лицъ. Эта теорія отвѣчаетъ дѣйствительности въ томъ смыслѣ, что почти всѣми законодательствами самоуправляющимся единицамъ, по крайней мѣрѣ въ области гражданско-правовыхъ отношеній, присваивается свойство юридическаго лица.

Повидимому главнымъ основаніемъ популярности разсматриваемой теоріи, видящей существо самоуправленія въ томъ, что тѣ или другія функціи управленія осуществляются не государствомъ, но передаются имъ особымъ юридическимъ лицамъ, является господствующее ученіе, согласно которому государство отождествляется съ монархомъ и коронною администраціею, а все независимое отъ короля и коронной администраціи признается чѣмъ то особымъ отъ государства. Согласно этому ученію, коль скоро органы самоуправленія не подчинены ни королю, ни коронной администраціи, они оказываются какъ то внѣ государства, и потому субъектомъ этихъ функцій сторонники этого ученія естественно считаютъ не государство, а какое либо другое юридическое лицо, самоуправляющуюся единицу. Но съ нашей точки зрѣнія государство не исчерпывается тѣмъ, что на разговорномъ языкѣ называется «правительствомъ», и чему противополагаютъ и парламентъ, и органы самоуправленія. Въ дѣйствительности государственная власть является

совокупностью полномочій и короля, и коронной администраціи, и парламента, и органовъ самоуправленія. Если устранить одинъ изъ этихъ элементовъ (не возлагая на кого либо его функціи), то остатокъ ни въ какомъ случаѣ государства въ современномъ смыслѣ этого слова не представитъ.

Происхожденіе этой теоріи самоуправленія, видящей существо самоуправленія въ томъ, что самоуправляющіяся единицы являются особыми отъ государства юридическими лицами, объясняется тѣмъ, что самоуправляющіяся единицы вообще нерѣдко пользуются въ отношеніяхъ гражданско-правовыхъ правами юридическаго лица,—тѣмъ, что въ самоуправленіи вообще въ настоящее время преобладаютъ выборныя должности, и эта выборность предрасполагаетъ видѣть въ нихъ именно органы мѣстнаго населенія, и наконецъ тѣмъ, что въ дѣйствительности въ каждомъ сколько нибудь правильно поставленномъ самоуправленіи вмѣшательству центральныхъ органовъ ставятся точные правовые предѣлы, и компетенція органовъ самоуправленія получаетъ отъ этого характеръ правъ, снабженныхъ юридическими средствами защиты [1]). Но какъ конструкція самоуправленія, какъ объясненіе его существа, разсматриваемая теорія принята быть не можетъ, такъ какъ существовали и существуютъ самоуправляющіяся единицы, не пользующіяся правами юридическаго лица и въ области гражданскихъ отношеній [2]); кромѣ того въ области публично-правовыхъ отношеній понятіе юридическаго лица пока ни наукою права, ни тѣмъ болѣе законами отдѣльныхъ государствъ еще далеко не выяснено. И у насъ нѣтъ никакого сколько нибудь опредѣленнаго критерія для того, чтобы утверждать, что та или иная функція государственнаго управленія возложена на данное должностное лицо именно, какъ на органъ государства, а не какъ на органъ самоуправляющейся единицы, какъ особаго юридическаго лица [3]). Нѣтъ

[1]) Это выражается въ томъ, что въ противоположность тому началу, что подчиненный (хотя бы и децентрализованный) органъ коронной администраціи не имѣетъ права обжаловать дѣйствія высшаго органа, вторгающагося въ его компетенцію, а органы самоуправленія это право всегда имѣютъ, при чемъ эти жалобы обыкновенно разсматриваются въ порядкѣ административной юстиціи, т. е. въ томъ порядкѣ, который признается наиболѣе совершеннымъ изъ существующихъ средствъ правоохраны специально въ области публичныхъ правоотношеній.

[2]) Таковы многія самоуправляющіяся единицы Англіи и нѣкоторыхъ Штатовъ Сѣверной Америки. Ср. Carlier La République Américaine, томъ III, стр. 353, 367—369; Goodnow, Le droit administratif des Etats Unis. Фр. пер. 1907, стр. 182—184; Ашлей, Мѣстное и центральное управленіе, русск. пер. 1910 г. стр. 28 вын. 1; Hatschek. Englisches Staatsrecht, томъ I, стр. 41; относительно arrondissement во Франціи см. Лоуэлль. Правительство и политическія партіи; русск. пер. 1905, стр. 27.

[3]) Можно было бы пожалуй усматривать признакъ принадлежности данной функціи государственнаго управленія той или другой самоуправляющейся единицѣ въ томъ, что этой единицѣ въ лицѣ того или иного ея органа предоставлено право обжаловать дѣйствія органовъ коронной администраціи, если эти дѣйствія вторгаются въ компетенцію органовъ этой самоуправляющейся единицы. Но право возбужденія пререканій о компетенціи предоставляется нерѣдко и администраціи по отношенію къ судамъ, но изъ этого не дѣлаютъ того вывода, что судъ и администрація являются особыми юридическими лицами

никакихъ основаній, которыя позволили бы намъ утверждать, что напр. уѣздное земское собраніе, устанавливающее размѣръ земскихъ сборовъ, дѣйствуетъ при этомъ именно, какъ представитель уѣзда, а не какъ представитель государственной власти: земское собраніе дѣйствуетъ при этомъ на основаніи государственнаго закона (Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ), и сборъ устанавливается для покрытія расходовъ по тѣмъ задачамъ мѣстнаго государственнаго управленія, которыя государствомъ же (закономъ, изданнымъ государственною властью) возложены на земство. И какъ уѣздный исправникъ не является уполномоченнымъ назначившаго его губернатора, но представителемъ государственной власти, такъ и уѣздное земское собраніе (съ точки зрѣнія юридической, а не бытовой) является представителемъ той же власти, а не избравшаго его населенія.

Помимо этого формальнаго соображенія [1]) признавать органы данной самоуправляющейся единицы именно ея органами, вѣдающими данное населеніе въ качествѣ его представителей, нельзя еще и потому, что въ публичномъ правѣ избранное должностное лицо не является представителемъ избравшихъ его, ибо эти избиратели ни порознь, ни вмѣстѣ не имѣли тѣхъ полномочій, которыя получаетъ избранный, и, слѣдовательно, тутъ нѣтъ того переноса на избраннаго полномочій избирателя, какой имѣется при избраніи довѣреннаго или уполномоченнаго въ гражданско-правовыхъ отношеніяхъ. Въ государственномъ правѣ выборы являются однимъ изъ видовъ назначенія на должность, и выборы, какъ и назначеніе, не создаютъ изъ избраннаго или назначеннаго представителя или уполномоченнаго того, кто избралъ или назначилъ. Органы самоуправленія въ данномъ городѣ, избранные частью его населенія, являются властью не только надъ тѣми частями населенія города, которыя ихъ избирали, но являются также властью и надъ остальными частями населенія, а также и надъ всѣми, случайно попадающими въ этотъ городъ: и они подчиняются напр. тѣмъ обязательнымъ для жителей постановленіямъ, которыя издаются городскими властями. Дворяне, принадлежащіе къ дворянству одной губерніи, но имѣющіе недвижимость также и въ другой, по этой недвижимости несутъ дворянскія повинности, установленныя дворянствомъ этой другой губерніи.

Эта теорія, видящая существо самоуправленія въ томъ, что самоуправляющіяся единицы являются особыми отъ государства юридическими лицами, имѣетъ своею задачею не только выразить, что органы самоуправленія являются органами именно даннаго населенія, но также и дать юридическое обоснованіе для самостоятельности этихъ органовъ по отношенію къ коронной администраціи. Но съ понятіемъ юридическаго лица по существу его никакой опредѣленной степени самостоятельности не связывается: органъ администраціи можетъ и не быть юридическимъ лицомъ и обладать широкою самостоятельностью (земскій

---

[1]) Оно развито болѣе подробно въ томѣ I настоящихъ лекцій, стр. 328—330 (изд. 1908 г.).

начальникъ въ дѣлахъ о наложеніи дисциплинарныхъ взысканій на крестьянъ), можетъ и быть юридическимъ лицомъ, и вовсе быть лишеннымъ всякой самостоятельности [1]), ибо современное правосознаніе допускаетъ въ тѣхъ случаяхъ, когда это является цѣлесообразнымъ, всякіе виды контроля надъ дѣятельностью физическихъ и юридическихъ лицъ.

Самоуправляющіяся единицы во многихъ отношеніяхъ и весьма часто получаютъ въ дѣйствующемъ правѣ такую постановку, что можно признать, что онѣ являются юридическими лицами, обладающими тѣми или другими имущественными и правительственными полномочіями. Это несомнѣнно. Но отсюда еще далеко до того, чтобы самую сущность самоуправленія можно было видѣть въ томъ, что самоуправляющіяся единицы суть юридическія лица. Эта конструкція ничего не объясняетъ, а самое главное, она абсолютно неспособна служить критеріемъ того, какія дѣла слѣдуетъ поручать самоуправляющимся единицамъ, какую степень самостоятельности имъ надо предоставить, и гдѣ самостоятельность эта должна находить свои предѣлы.

3) Для того, чтобы отдать себѣ отчетъ, въ чемъ состоитъ сущность самоуправленія, достаточно обратить вниманіе на то, что всѣ разсмотрѣнныя теоріи въ основѣ своей сводились всегда къ одному и тому же: указывалась какая либо одна форма, обезпечивающая органамъ самоуправленія самостоятельность по отношенію къ коронной администраціи и вмѣстѣ съ тѣмъ устанавливающая связь этихъ органовъ съ населеніемъ данной мѣстности [2]), и затѣмъ утверждалось, что именно эта форма и есть существо самоуправленія.

---

1) Католическіе костелы являются юридическими лицами, но по прим. къ пункту 5, ст. 71, Устава Иностр. Исп. всѣ жертвуемые имъ на разныя цѣли капиталы хранятся въ Римско-Католической Духовной Коллегіи, и порядокъ храненія этихъ капиталовъ, веденія по нимъ счетовъ и порядокъ употребленія этихъ капиталовъ по назначенію опредѣляются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Можно находить, что такой порядокъ, вовсе устраняющій римско-католическія духовныя учрежденія отъ завѣдыванія принадлежащими имъ капиталами, нецѣлесообразенъ, но съ тѣмъ положеніемъ, что эти учрежденія являются юридическими лицами, этотъ порядокъ въ логическомъ противорѣчіи не стоитъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ изъ понятія юридическаго лица отнюдь не вытекаетъ и того, чтобы органы его находились съ нимъ въ той или иной связи и по существу дѣла (а не только формально-юридически) могли считаться его представителями. Правленіе акціонернаго общества (юридическаго лица) избирается его акціонерами и можетъ считаться ихъ представителемъ. Но напр. въ попечительствахъ о народной трезвости, образованныхъ по закону 20 дек. 1894 г. (тоже являющихся юридическими лицами) завѣдующіе ихъ дѣлами комитеты, состоящіе изъ перечисленныхъ въ законѣ должностныхъ лицъ (въ уѣздномъ комитетѣ между прочимъ состоятъ членами уѣздный исправникъ, акцизный чиновникъ, уѣздный воинскій начальникъ, помощникъ начальника жандармскаго управленія и т. д.), могутъ относиться къ дѣлу насажденія трезвости самымъ безразличнымъ образомъ.

2) Указывается на то, что самоуправляющіяся единицы вѣдаютъ свои „хозяйственныя“ или „общественныя дѣла“, безразличныя для государства, на то, что самоуправленіе есть система безплатныхъ должностей, т.-е. должностныхъ лицъ, не зависящихъ отъ службы, а слѣдовательно и отъ начальства, при чемъ самая структура общества указываетъ, кому занимать эти должности,—на то, что самоуправленіе есть система выборныхъ должностей, т.-е. должностей, зависящихъ отъ мѣстнаго населенія, а не отъ „правительства“,—на то, что самоуправляющіяся единицы суть юридическія лица, и

Каждая изъ разсмотрѣнныхъ теорій вѣрна въ томъ смыслѣ, что ею указывается на признакъ, встрѣчающійся въ самоуправляющихся единицахъ и имѣющій для нихъ существенное значеніе; но каждая изъ этихъ теорій была невѣрна въ томъ, что возводила указываемый ею признакъ въ основной и исключительный. Отсюда можно придти къ тому выводу, что самоуправленіемъ является всякая такая форма мѣстнаго децентрализованнаго управленія, при которой тѣмъ или инымъ способомъ обезпечены какъ дѣйствительная независимость мѣстныхъ органовъ отъ коронной администраціи, такъ и связь этихъ органовъ съ мѣстнымъ населеніемъ.

Для уясненія этого опредѣленія надо имѣть въ виду уже указанную выше практическую необходимость въ децентрализаціи мѣстнаго управленія и вмѣстѣ съ тѣмъ то, что съ одной стороны децентрализація органами короннаго управленія никогда не бываетъ истинною, а съ другой стороны, что поскольку эта децентрализація проведена широко, она представляетъ ту существенную опасность, что если устранить зависимость мѣстныхъ органовъ отъ центральныхъ, ничѣмъ ея не замѣняя, то никакихъ гарантій правильнаго и цѣлесообразнаго хода мѣстнаго управленія не будетъ. Всѣ тѣ признаки самоуправленія, которые указывались различными теоріями, являлись тѣми особенностями самоуправленія сравнительно съ децентрализированнымъ короннымъ управленіемъ, которыя не только обезпечиваютъ истинность децентрализаціи, но и парализуютъ ея вредныя стороны.

Ограниченіе компетенціи органовъ самоуправленія дѣлами мѣстнаго характера (не такими дѣлами мѣстнаго управленія, которыя по существу не носятъ государственнаго характера, ибо такихъ дѣлъ нѣтъ, но такими дѣлами, которыя по взглядамъ, распространеннымъ въ данномъ обществѣ, вообще признаются съ общегосударственной точки зрѣнія болѣе или менѣе безразличными) имѣетъ то практическое значеніе, что государственное вмѣшательство въ эти дѣла утрачиваетъ свое основаніе, а съ другой стороны получается то впечатлѣніе, что органы самоуправленія въ противоположность короннымъ чиновникамъ, которые дѣлаютъ какое то чужое для нихъ дѣло, заняты собственными своими, непосредственно ихъ, какъ жителей данной мѣстности, касающимися дѣлами.

Безплатность должностей, а также (и при томъ въ еще большей степени) выборность обусловливаютъ, во первыхъ, независимость должностныхъ лицъ, т.-е. дѣйствительность децентрализаціи, а съ другой стороны, назначеніе на должности по самоуправленію лицъ, принадлежащихъ къ высшему общественному слою, при той структурѣ общества, что только высшіе въ экономическомъ отношеніи слои пользуются вліяніемъ и имѣютъ политическое значеніе, создаетъ соотвѣтствіе хода

предоставленныя имъ полномочія суть ихъ полномочія, а не полномочія государства, и потому государство безъ особаго къ тому основанія не должно и вмѣшиваться въ то, какъ эти полномочія осуществляются.

всего мѣстнаго управленія взглядамъ и интересамъ этого класса; выборность должностей приводитъ къ тому, что должностныя лица самоуправленія оказываются подъ контролемъ населенія (хотя бы въ томъ смыслѣ, что лица, не удовлетворяющія его требованіямъ, забаллотировываются на слѣдующихъ выборахъ) и являются (морально) представителями мѣстнаго населенія, тѣсно съ нимъ связанными и потому не могущими относиться къ его нуждамъ съ тѣмъ безразличіемъ, которое можетъ встрѣчаться у коронныхъ чиновниковъ, присланныхъ изъ центра и съ населеніемъ ничѣмъ не связанныхъ.

Что касается того, что самоуправляющіяся единицы нерѣдко принимаютъ характеръ юридическихъ лицъ, то это всецѣло объясняется тѣмъ, что полномочія органовъ самоуправленія обладаютъ такою правоохраною, которая рѣзко отличаетъ ихъ отъ полномочій органовъ коронной администраціи, и придаетъ полномочіямъ органовъ самоуправленія характеръ ихъ субъективныхъ правъ. Такая постановка дѣла достаточно объясняется потребностью дѣйствительно обезпечить истинность децентрализаціи, т.-е. то, чтобы самостоятельность, по закону предоставленная мѣстнымъ органамъ, не нарушалась органами высшими. Вмѣстѣ съ тѣмъ поскольку разрозненныя должностныя лица не могутъ обладать достаточною силою сопротивленія давленію изъ центра, и поскольку надзоръ и руководство изъ центра необходимо замѣнить чѣмъ либо другимъ, должности самоуправленія никогда не стоятъ въ одиночку, обособленно, но всегда являются извѣстною совокупностью должностей, образующихъ органическое цѣлое и вѣдающихъ опредѣленный комплексъ дѣлъ [1]), составляя замкнутую іерархію учрежденій, изъ которыхъ одни руководятъ другими, внося въ дѣла, имъ порученныя, извѣстное единство и планомѣрность въ общей работѣ. Такая постановка дѣла устраняетъ необходимость въ руководствѣ отдѣльными должностными лицами самоуправляющейся единицы со стороны органовъ центральной администраціи.

На основаніи всѣхъ этихъ соображеній можно придти къ тому выводу, что самоуправленіе есть система децентрализованнаго государственнаго управленія, гдѣ дѣйствительность децентрализаціи обезпечивается рядомъ такихъ юридическихъ гарантій, которыя, ограждая самостоятельность органовъ мѣстнаго управленія, вмѣстѣ съ тѣмъ создаютъ и тѣсную ихъ связь съ данною мѣстностью и ея населеніемъ.

---

[1]) Такъ напр. извѣстный кругъ дѣлъ уѣздной администраціи порученъ уѣздному земству. Оно образуется изъ избирательныхъ собраній (на которыхъ избираются земскіе гласные), изъ уѣзднаго земскаго собранія, изъ уѣздной земской управы и изъ многочисленныхъ платныхъ земскихъ служащихъ по найму.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Личный составъ административныхъ учрежденій.

§ I. Общее значеніе законовъ о службѣ.

I. Состояніе на государственной службѣ связывается съ цѣлымъ рядомъ правъ даннаго лица по исполненію тѣхъ или другихъ функцій власти, по полученію вознагражденія за свою работу, связывается также съ извѣстными правоограниченіями и обязанностями, возлагаемыми на чиновниковъ (обязанность исполнять свою должность, не разглашать служебныхъ тайнъ и т. п.). Такимъ образомъ, по скольку государственная служба есть вообще понятіе государственно-правовое, изученіе тѣхъ юридическихъ нормъ, которыми опредѣляется положеніе чиновниковъ, естественно входитъ въ кругъ предметовъ, изучаемыхъ наукою государственнаго права.

Но помимо того интереса, который можетъ представлять изученіе юридическаго положенія чиновниковъ, какъ своеобразнаго въ правовомъ отношеніи класса, изученіе законовъ о службѣ представляетъ другой, болѣе существенный интересъ. Государственныя учрежденія являются совокупностью физическихъ лицъ, надѣленныхъ тѣми или другими правительственными правами. Само собою разумѣется, что весь складъ государственной жизни зависитъ прежде всего отъ того, какія именно правительственныя полномочія, въ какомъ объемѣ, на какихъ условіяхъ предоставлены тѣмъ или другимъ учрежденіямъ. Но не малое значеніе для государственной и общественной жизни имѣетъ общій моральный и культурный уровень личнаго состава должностныхъ лицъ, въ свою очередь опредѣляемый совокупностью правилъ, устанавливающихъ, кто именно принимается на службу, каково личное положеніе служащихъ, и тѣмъ самымъ и то, кто привлекается на службу. При этомъ очевидно, что изложеніе тѣхъ или иныхъ правилъ о службѣ, взятыхъ самихъ по себѣ, не можетъ дать ничего для выясненія разсматриваемаго вопроса. Одно и то же постановленіе въ разныхъ условіяхъ можетъ приводить къ совершенно разнымъ результатамъ. Проведеніе въ законѣ того начала, что подчиненные находятся

въ полной зависимости отъ начальства, при низкомъ культурномъ и моральномъ уровнѣ тѣхъ классовъ, изъ которыхъ по условіямъ общественной жизни данной страны можетъ вербоваться чиновничество, можетъ принести службѣ только пользу, ибо приводитъ къ возможности установленія активнѣйшаго надзора за подчиненными. То же самое начало въ государствѣ, гдѣ на службу могли бы пойти классы высокаго моральнаго и культурнаго ценза, должно привести къ самымъ плачевнымъ результатамъ, ибо заставитъ эти классы уклоняться отъ службы.

Такимъ образомъ для того, чтобы оцѣнить общественное и государственное значеніе тѣхъ или другихъ законовъ о службѣ недостаточно знать самое содержаніе этихъ законовъ, но необходимо также имѣть въ виду и ту бытовую обстановку, въ которой эти законы находятъ свое примѣненіе.

Для того, чтобы выяснить своеобразный общественный характеръ русскаго чиновничества, представляется небезполезнымъ привести для сопоставленія нѣсколько данныхъ, касающихся положенія чиновничества въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ.

§ 2. Государственная служба въ Германіи, Франціи, Англіи и Сѣверной Америкѣ.

I. Изъ всѣхъ странъ Западной Европы чиновничество оказалось наибольшею общественною силою въ Германіи, при чемъ достигло современнаго своего положенія путемъ долгой и сложной эволюціи [1]).

Послѣ распаденія монархіи Карла В. отдѣльныя должности, связанныя съ ленами, подобно имъ обратились въ предметъ частной собственности, и, строго говоря, самое понятіе государственной должности къ общественному строю того времени врядъ ли можетъ имѣть какое либо примѣненіе. Съ теченіемъ времени съ осложненіемъ придворной жизни каждаго князя и съ осложненіемъ его помѣщичьяго хозяйства на службѣ у князей появляется цѣлый рядъ лицъ, состоящихъ съ княземъ въ отношеніяхъ личнаго найма, при чемъ этимъ лицамъ поручается исполненіе тѣхъ (по нашимъ современнымъ понятіямъ) административныхъ и судебныхъ функцій, которыя по взглядамъ того времени разсматривались, какъ естественныя принадлежности землевладѣнія. Что же касается самой Св. Римской Имперіи Германскаго Народа, то въ ней существовало лишь нѣсколько судейскихъ должностей [2]). Такимъ образомъ развитіе гражданской службы шло въ Германіи путемъ превращенія лицъ, состоявшихъ на личной службѣ у отдѣльныхъ князей, въ государственныхъ должностныхъ лицъ.

---

[1]) Kammerer. La fonction publique en Allemagne, 1899.—Bornhak. Preussisches Staatsrecht, томъ II.—Perthes. Der Staatsdienst in Preussen, 1838

[2]) Сначала Гофрихтеръ, съ 1495 г. члены Рейхскаммергерихта, и съ 1559 г. члены Рейхсгофрата.

Въ XV-XVI вв. поступленіе на службу къ какому либо фюрсту по существу своему носило вполнѣ опредѣленный характеръ частнаго найма, при чемъ обыкновенно въ договорѣ, заключавшемся съ каждымъ лицомъ, перечислялись тѣ обязанности, которыя это лицо на себя принимало, а равно и обязанности фюрста по отношенію къ своему слугѣ. Тутъ же устанавливался и опредѣленный срокъ найма, по истеченіи котораго обѣ стороны переставали быть связаны договоромъ; вознагражденіе служащаго обыкновенно устанавливалось натурою, иногда въ видѣ какихъ либо продуктовъ земель фюрста, иногда же въ видѣ права взимать съ населенія тѣ или другія приношенія. Къ этому жалованью натурою иногда присоединялась денежная приплата, нерѣдко мѣнявшаяся изъ года въ годъ въ зависимости отъ состоянія доходовъ фюрста. Мало по малу съ развитіемъ абсолютной власти фюрстовъ служебныя отношенія начинаютъ принимать характеръ одностороннихъ обязанностей чиновника, по крайней мѣрѣ въ томъ смыслѣ, что за фюрстомъ начинаетъ признаваться (въ Пруссіи съ XVIII в.) право увольнять служащихъ по своему усмотрѣнію; обязанности чиновниковъ перестаютъ опредѣляться договорами, заключаемыми съ каждымъ въ отдѣльности, но устанавливаются въ общихъ регламентахъ. Жалованіе натурою вытѣсняется денежными выдачами отъ фюрста, и онѣ становятся разъ навсегда опредѣленными въ своемъ размѣрѣ (въ Пруссіи съ конца XVII в.). Сначала въ ученіяхъ писателей школы естественнаго права (Пуффендорфъ), а потомъ и въ законодательствѣ (впервые въ Прусскомъ Ландрехтѣ 1774 г.) проводится взглядъ на государственную службу, какъ на службу государству, а не особѣ государя [1]).

Что касается того общественнаго класса, изъ котораго рекрутировались чиновники, то первоначально это были дворяне-землевладѣльцы, вассалы, принимавшіе на себя исполненіе тѣхъ или другихъ обязанностей на службѣ у своего сюзерена. Мало по малу, вмѣстѣ съ рецепціей римскаго права и съ появленіемъ необходимости имѣть судей съ нимъ знакомыхъ входитъ въ обычай принимать на судейскія должности докторовъ права хотя бы и недворянскаго происхожденія, что формально облегчалось тѣмъ, что званіе доктора въ тѣ времена само по себѣ сообщало дворянство. Въ Пруссіи съ XVIII в. начинаютъ привлекать на службу богатую буржуазію, что впрочемъ долгое время вызывало протесты со стороны дворянства. И до настоящаго времени въ Германіи для служебной карьеры человѣка его происхожденіе продолжаетъ имѣть хотя все уменьшающееся, но все еще существенное значеніе, не меньшее, чѣмъ его работоспособность.

Такимъ образомъ въ Германіи на государственную службу поступаетъ дворянство и высшая буржуазія; при этомъ въ виду издавна установившагося въ богатыхъ слояхъ германскаго общества (и дворянскихъ

---

1) Вообще всѣ указанныя въ текстѣ хронологическія грани относятся къ Пруссіи. Въ другихъ германскихъ государствахъ соотвѣтственныя стадіи правового развитія наступали приблизительно столѣтіемъ позже.

бюргерскихъ) обычая давать дѣтямъ университетское образованіе могло установиться то требованіе, чтобы всѣ сколько нибудь самостоятельныя должности замѣщались лицами съ высшимъ образованіемъ. Этотъ высокій соціальный и культурный цензъ рано привелъ къ созданію для чиновниковъ весьма самостоятельнаго положенія, и уже на рубежѣ XVIII и XIX в.в. установилась несмѣняемость административныхъ чиновниковъ, иногда чисто фактическая, а въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр. въ Баваріи и основанная на законѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ служба доставляла столь чтимые въ Германіи чины и ордена и, самое главное, доставляла доступъ въ придворныя сферы отдѣльныхъ германскихъ князей. Совокупность всѣхъ этихъ условій создала въ Германіи изъ государственной службы нѣчто весьма заманчивое само по себѣ; состояніе на государственной службѣ повышаетъ общественное положеніе каждаго человѣка, и при всемъ предпочтеніи высшей аристократіи къ военной службѣ въ Германіи не существуетъ общественнаго класса, который бы считалъ поступленіе на государственную службу ниже своего достоинства, какъ напр. во Франціи и въ Америкѣ.

Въ настоящее время, конечно, не можетъ существовать законовъ, которые бы дѣлали въ Германіи государственную службу привилегіей какихъ либо сословій или кому либо воспрещали поступленіе на нее въ виду того или другого сословнаго происхожденія или имущественнаго положенія. Но косвенно государственная служба закрѣплена исключительно за достаточными классами. Достигается это законами о государственныхъ экзаменахъ и о подготовительной службѣ. По общему правилу для того, чтобы быть назначеннымъ на должность, въ Пруссіи требуется пробыть три года въ университетѣ (держать въ университетѣ экзаменовъ не надо, и единственный существующій университетскій экзаменъ на доктора даетъ право лишь на этотъ почетный титулъ, но не сообщаетъ никакихъ правъ по государственной службѣ), затѣмъ желающій поступить на службу долженъ выдержать первый государственный экзаменъ, послѣ котораго можетъ быть причисленъ къ суду на два года (со званіемъ референдара), послѣ чего избирающіе административную карьеру причисляются еще на два года къ административнымъ учрежденіямъ, а избирающіе судебную карьеру остаются на тотъ же срокъ при судахъ. Послѣ четырехлѣтняго безплатнаго исполненія обязанностей референдара человѣкъ подвергается второму государственному экзамену, по выдержаніи котораго его причисляютъ къ суду или къ административному учрежденію со званіемъ ассессора (опять таки безъ жалованія), послѣ чего (на дѣлѣ обыкновенно послѣ нѣсколькихъ лѣтъ пребыванія въ званіи ассессора) человѣкъ можетъ получить платное мѣсто [1]).

Всѣ эти экзамены вполнѣ серьезны, подготовительная служба

[1]) Для спеціальныхъ видовъ службы (технической и др.) имѣются спеціальныя правила объ экзаменахъ и о подготовительной службѣ.

поставлена такъ, что она даетъ будущему чиновнику солиднѣйшую практическую подготовку, такъ что въ общемъ этою системою достигается совершенно исключительная теоретическая и практическая подготовка чиновниковъ, врядъ ли встрѣчающаяся въ какой либо другой странѣ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ эта система, требующая отъ человѣка трехлѣтняго (въ Германіи весьма дорогого) пребыванія въ университетѣ, а затѣмъ многихъ лѣтъ (иногда до 10-ти и больше) безплатной работы референдаромъ и ассессоромъ, что несовмѣстимо ни съ какою платною частною службою,—дѣлаетъ государственную службу безусловно недоступною для лицъ, не принадлежащихъ къ богатымъ классамъ населенія.

Честность и добросовѣстность, характерныя для культурнаго нѣмца, придаютъ всей германской бюрократіи въ высшей степени почтенный рабочій характеръ. Но ея рѣзко выраженная классовая окраска обусловливаетъ собою то, что вся государственная машина является проникнутою интересами и понятіями богатыхъ классовъ. При этомъ существенно то, что въ Германіи государство беретъ на себя осуществленіе цѣлаго ряда задачъ, которыя напр. въ англо-американскомъ строѣ выпадаютъ на долю частной предпріимчивости, и это въ значительной степени усиливаетъ практическое значеніе классоваго характера германскаго правительства. Наконецъ, стоитъ отмѣтить, что въ виду того, что во многихъ германскихъ государствахъ, и прежде всего въ крупнѣйшемъ изъ нихъ, въ Пруссіи, учрежденія самоуправленія переплетены съ коронною администраціею и частью слиты съ нею, указанный характеръ государственной службы сильно отражается и на органахъ самоуправленія.

II. Во Франціи [1]) въ средніе вѣка всѣ должности были отданы въ лены и превратились въ принадлежность землевладѣнія. Усилившаяся королевская власть начала создавать свои должности, зависящія отъ нея; при этомъ часть этихъ должностей, имѣвшая особенно активный политическій характеръ (министры, интенданты, субделегаты), замѣщалась по королевскому назначенію, главная же масса должностей продавалась, и при извѣстныхъ условіяхъ купленныя должности могли передаваться по наслѣдству. Къ концу стараго режима положеніе служащихъ можетъ быть характеризовано слѣдующими общими чертами: дворянство служило при дворѣ, служило въ арміи, занимало нѣкоторыя почетныя, но лишенныя всякаго административнаго и судебнаго значенія должности въ провинціи. Такимъ образомъ собственно въ государственномъ управленіи дворянство не играло ровно никакой роли. Главная масса должностей замѣщалась путемъ продажи ихъ; съ точки зрѣнія подбора достойныхъ и способныхъ кандидатовъ этотъ способъ, созданный главнымъ образомъ нуждою королей въ деньгахъ, конечно не выдерживаетъ ни малѣйшей

---

[1]) H. Chardon. L'administration de la France. Les fonctionnaires. 1908.—Hauriou. Droit administratif. 1903, гл. обр. стр. 552—576.—М. Леруа. Эволюція государственной власти. Русскій переводъ 1907 г.—Ардашевъ. Провинціальная администрація во Франціи въ послѣднюю эпоху стараго режима. I. 1900.—Nézard. Théorie juridique de la fonction publique. 1901.

критики, но косвенно онъ приводилъ къ извѣстнымъ положительнымъ результатамъ, а именно къ независимости и несмѣняемости чиновниковъ; и потому въ то время, когда въ виду почти полнаго отсутствія административныхъ задачъ государства продаваемыя должности носили по преимуществу судебный характеръ,—эта продажность должностей приводила къ независимости суда отъ королевской власти. По своему общественному положенію собственники должностей принадлежали къ крупной буржуазіи, а высшія изъ этихъ должностей сообщали дворянство; это дворянство (такъ наз. noblesse de robe,—дворянство судейской мантіи) противополагалось старому родовому дворянству (такъ наз. noblesse d'épée), какъ нѣчто гораздо менѣе почетное, но повидимому и оно цѣнилось, и короли, чтобы увеличить суммы, получаемыя отъ продажи должностей, увеличивали число должностей, сообщавшихъ дворянство или непосредственно, или иногда лишь второму или даже третьему поколѣнію, занимавшему данную должность.

Что касается должностей, замѣщавшихся по королевскому назначенію, то по общему правилу короли назначали лицъ неродовитыхъ. Но при этомъ весьма часто должности фактически оставались въ той же семьѣ: послѣ смерти отца на ту же должность назначался сынъ, затѣмъ иногда и внукъ. Эти лица, по крайней мѣрѣ на высшихъ должностяхъ, получали столь крупные доходы, и имъ столь часто жаловались не только дворянство, но и высшіе титулы, что они легко входили въ ряды стараго родовитаго дворянства, тѣмъ охотнѣе принимавшаго ихъ въ свою среду, что это были лица по своему служебному положенію весьма вліятельныя.

Такимъ образомъ государственная служба въ общемъ была въ рукахъ той части богатой буржуазіи, которая почти сливалась съ дворянствомъ.

Революціонная эпоха не успѣла выработать никакого своеобразнаго строя службы. Что же касается XIX в., то въ эпоху реставраціи дворянство стремилось по традиціи на военную службу, должности же службы гражданской получили совершенно новую постановку. Прежде всего была уничтожена продажность должностей [1]). Затѣмъ мало по малу получали развитіе должности, замѣщаемыя не по назначенію, а по выбору.

То, что дворянство вообще на гражданскую службу не шло, отразилось прежде всего на томъ, что чиновничество не оказалось слитымъ съ высшимъ въ соціальномъ отношеніи слоемъ общества, и такимъ образомъ вся государственная машина не превратилась въ слугу именно этого слоя (какъ это было въ Англіи и отчасти въ Германіи). Съ дру-

[1]) Нѣкоторыя должности, пріобрѣтаемыя покупкою, еще остались: таковы нотаріусы, avoués, пристава, мѣнялы, адвокаты при кассаціонномъ судѣ и при высшемъ административномъ судѣ (Conseil d'Etat),—но всѣ эти лица, не получающія жалованія отъ казны и вознаграждаемыя кліентами, по своему служебному положенію не вполнѣ подходятъ подъ понятіе государственныхъ чиновниковъ.

гой стороны, отсутствіе въ гражданской службѣ высшаго общественнаго слоя сказалось въ томъ, что съ чиновниками законъ и правительство вообще не считали нужнымъ церемониться и создавать для чиновниковъ сколько нибудь привлекательное и обезпеченное положеніе. При этомъ высшія должности,—министровъ, префектовъ департаментовъ, — очень скоро получили преимущественно политическій характеръ и начали замѣщаться внѣ связи съ какой бы то ни было служебною карьерою человѣка. Такимъ образомъ получилось, что лица со сколько нибудь выдающимся общественнымъ положеніемъ на гражданскую службу не шли или по традиціи (дворянство), или потому, что ни самое состояніе на службѣ, ни обѣщаемая имъ карьера сами по себѣ прельщать не могли (богатая буржуазія), и такимъ образомъ чиновничество стало вербоваться исключительно изъ мелкой буржуазіи, изъ лицъ, служащихъ ради жалованія, которое по большей части является единственнымъ источникомъ средствъ жизни. Такой контингентъ служащихъ является вполнѣ зависимымъ отъ начальства, и оказать ему какое либо сопротивленіе, предъявлять къ нему какія либо требованія по общему правилу, конечно, не можетъ.

При такихъ условіяхъ подъ тѣмъ предлогомъ, что для того, чтобы могла существовать отвѣтственность министровъ, необходимо, чтобы министры были безусловными господами надъ своимъ служащимъ персоналомъ, во Франціи установилась полнѣйшая зависимость чиновниковъ отъ начальства въ томъ смыслѣ, что начальство не только вольно въ назначеніяхъ [1]) и въ повышеніяхъ по службѣ, но вольно также въ любой моментъ любого чиновника перевести съ одного мѣста на другое, хотя бы низшее, или вовсе уволить его отъ службы [2]), и если только это увольненіе не мотивировано какъ либо особенно неудачно (оно можетъ быть и вовсе не мотивировано), то жалоба чиновника на это увольненіе невозможна. При этомъ существенно, что случаи увольненія чиновниковъ, хотя бы просто не нравящихся почему либо начальству, во Франціи не рѣдки, они общественнаго мнѣнія (и парламента) не возмущаютъ, но терроризируютъ остальныхъ служащихъ.

---

1) Для нѣкоторыхъ видовъ службы за послѣднее время установлены конкурсные экзамены. Но это не всегда стѣсняетъ начальство, которое иногда имѣетъ право допускать къ экзаменамъ или не допускать по своему усмотрѣнію, и, пользуясь этимъ правомъ, оно иногда допускаетъ столько экзаменующихся, сколько имѣется вакансій.

2) Только нѣкоторыя категоріи служащихъ пользуются несмѣняемостью (судьи, профессора и, въ меньшей степени, преподаватели среднихъ учебныхъ заведеній); въ совершенно иномъ положеніи сравнительно съ гражданскими чиновниками находятся офицеры: они имѣютъ право на свой чинъ, при чемъ это право сближается французами съ правомъ собственности (но оно пожизненно и не можетъ быть уступаемо); съ чиномъ связано право на содержаніе, на дальнѣйшее производство, на мундиръ, на пенсію. Офицеръ на дѣйствительной службѣ имѣетъ право и на должность, соотвѣтствующую его чину, и на связанное съ нею жалованіе; переводъ съ дѣйствительной службы въ запасъ (съ сохраненіемъ чина и связанныхъ съ ними правъ, но безъ должности) опредѣляется точными правилами, нарушеніе которыхъ даетъ офицеру право на административный искъ. Такими же исками охраняются права на чинопроизводство и на всѣ преимущества, связанныя съ чиномъ.

Что касается выборныхъ должностныхъ лицъ органовъ самоуправленія и лицъ, служащихъ въ этихъ органахъ по назначенію, то сравнительно немногочисленныя выборныя должностныя лица въ общемъ пользуются независимымъ положеніемъ, но благодаря тому, что степень того вліянія на ходъ мѣстнаго управленія, которымъ до послѣдняго времени пользовались эти выборные органы, была весьма невелика, служба по выборамъ мало кого привлекала во Франціи; что же касается службы по найму въ органахъ самоуправленія, то въ общемъ она еще менѣе привлекательна, чѣмъ казенная.

Такое положеніе вещей создаетъ во Франціи изъ чиновниковъ громадную [1]), но до послѣдняго времени [2]) вполнѣ пассивную [3]) армію, благодаря централизаціи бывшую въ полномъ подчиненіи у тѣхъ, въ чьихъ рукахъ была власть въ Парижѣ.

Бюрократія во Франціи никогда не была сколько нибудь крупною общественною силою, направлявшею государственную машину въ своихъ интересахъ; не была и представительницею какого либо опредѣленнаго общественнаго класса, съ которымъ бы чувствовала себя солидарною; она была просто пассивнымъ орудіемъ въ рукахъ каждаго изъ тѣхъ режимовъ, которые въ теченіе XIX в. смѣнялись во Франціи.

III. Въ Англіи [4]) государственная служба сложилась нѣсколько своеобразно сравнительно съ другими государствами Европы. Первоначально въ Англіи, какъ и во всей Западной Европѣ, должности по государственному управленію были предоставлены вассаламъ короля, отданы имъ въ лены, и вмѣстѣ съ обращеніемъ леновъ въ наслѣдственныя имущества всѣ должности оказались такими же наслѣдственными имуществами, связанными съ феодальнымъ землевладѣніемъ. Короли рано вступили въ Англіи въ борьбу съ такимъ положеніемъ вещей, дѣлавшимъ большинство должностей совершенно независимымъ отъ королевской власти, и въ этомъ отношеніи въ Англіи короли добивались извѣстныхъ результатовъ, поручая тѣ или другія долж-

---

[1]) Въ Англіи въ началѣ XX в. считалось около 100.000 чиновниковъ, въ Германіи (не считая учительскаго персонала) около 300.000, во Франціи около 800.000 человѣкъ. Причиною такой многочисленности чиновниковъ является господствующая во Франціи централизація, требующая чуть ли не по всякому дѣлу разрѣшенія министра (или для дѣлъ совершенно ничтожнаго значенія—префекта). Это создаетъ громадное количество переписки, для которой и нужна вся эта армія чиновниковъ.

[2]) Въ послѣднее время среди чиновниковъ во Франціи замѣчается весьма активное движеніе въ смыслѣ стремленія создать себѣ болѣе обезпеченное существованіе (почтовая забастовка 1909 г.). Въ связи съ этимъ движеніемъ въ правительственныхъ сферахъ разрабатываются законопроекты въ цѣляхъ созданія извѣстныхъ гарантій при пріемѣ на службу, при повышеніи въ окладахъ и должностяхъ и устраненія для чиновниковъ всегдашней опасности быть уволенными по усмотрѣнію начальства.

[3]) Эта пассивность сказывалась во Франціи при смѣнахъ правительствъ въ теченіи XIX вѣка. См. выше, стр. 32—33.

[4]) Hatschek. Englisches Staatsrecht II. 1906, стр. 568—608.—Поррнтъ. Современная Англія. Права и обязанности ея гражданъ (русскій пер. 1897 г.), стр. 272—278 (переводъ не всегда точный).—R. Gneist. Das Englische Verwaltungsrecht. 1867 г. стр. 678—726, 1343—1360, (устарѣло, не лишено тенденціозныхъ неточностей). Lowell. Le gouvernement de l'Angletere.

ности духовнымъ (клирикамъ, откуда англійское выраженіе клеркъ); помимо безбрачія духовенства и, слѣдовательно, естественной невозможности обращенія должности въ наслѣдственное имущество, духовенство представлялось въ глазахъ королей весьма желательнымъ элементомъ въ виду своей грамотности и вообще болѣе высокаго культурнаго уровня, а въ особенности въ виду знанія латинскаго языка и предрасположенія къ римскому праву, а римское право въ кодификаціи, произведенной въ эпоху неограниченной императорской власти, представляло въ своихъ публично-правовыхъ элементахъ цѣлый рядъ положеній и принциповъ, на которые короли могли опираться и всюду опирались въ своихъ стремленіяхъ къ абсолютизму [1]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ, поскольку тѣ или другія должности почему либо оказывалось неудобнымъ поручать духовнымъ лицамъ, короли замѣщали эти должности по назначенію. Но при этомъ денегъ для того, чтобы платить регулярное жалованіе, у англійскихъ королей не было; кромѣ того приходилось считаться съ укоренившимся взглядомъ на каждую должность, какъ на наслѣдственное достояніе. Поэтому очень скоро въ Англіи, какъ и на континентѣ, перешли къ системѣ продажи должностей: должность, вмѣстѣ съ правомъ кормиться ея доходами (пошлинами, иногда и приношеніями подвѣдомственныхъ лицъ), а также вмѣстѣ съ правомъ назначать всѣхъ своихъ подчиненныхъ должностныхъ лицъ, продавалась королемъ, интересы котораго удовлетворялись единовременнымъ полученіемъ сравнительно крупной суммы [2]), а лицо, пріобрѣтшее должность, разсматривало ее, какъ свое имущество.

Должностей по королевскому назначенію (или покупавшихся у короля) въ англійскомъ государственномъ управленіи вообще было немного: центральныя учрежденія были немногочисленны, такъ называемыхъ среднихъ (или областныхъ) вовсе не было, а должности по мѣстному управленію, какъ мы увидимъ ниже, всегда стояли совершенно особо. Но поскольку должности коронной (центральной) администраціи существовали, онѣ замѣщались тѣмъ же высшимъ въ имущественномъ отношеніи слоемъ англійскаго общества (джентри), который фактически одинъ былъ близокъ къ престолу и одинъ обладалъ средствами, необходимыми для покупки должностей. При этомъ, благодаря тѣмъ доходамъ, которые были связаны съ коронными должностями центральнаго управленія, имущественное и общественное положеніе лицъ,

[1]) Римское право именно въ силу того, что оно проникнуто идеей неограниченной императорской власти, повсюду въ Европѣ служило точкою моральной опоры въ борьбѣ королевской власти со всѣми тѣми элементами, которые ее ограничивали. Въ этомъ отношеніи государственно-правовое вліяніе рецепціи римскаго права было громадно, и самая рецепція произошла подъ сильнѣйшимъ давленіемъ сверху и при сопротивленіи (мѣстами весьма энергичномъ, въ особенности въ Англіи) снизу. Ср. P. Laband. Rezeption des Römischen Rechts.

[2]) Кромѣ того, при фискальныхъ пріемахъ того времени королю никогда бы не удалось получить въ свою пользу тѣхъ пошлинъ, которыя собиралъ въ свою пользу самъ чиновникъ.

попадавшихъ на эти должности, еще повышалось. Доходы эти по общему правилу были столь высоки, что если по исключенію какую либо изъ этихъ должностей получало лицо, личными заслугами выдвинувшееся изъ низшихъ слоевъ общества, то оно легко входило въ кругъ богатыхъ людей и чувствовало себя тамъ своимъ человѣкомъ.

Положеніе вещей въ мѣстномъ управленіи сводилось къ тому, что должности мѣстнаго управленія (или въ Англіи—самоуправленія) замѣщались номинально по королевскому назначенію, но въ дѣйствительности находились въ рукахъ того же общественнаго класса, джентри, ходатайства представителей котораго о назначеніи мировымъ судьею никогда не отклонялись, а мировые судьи были почти единственными носителями судебной и административной власти въ графствахъ. Одно время (XVI—XVII в.) можно было думать, что изъ этихъ мировыхъ судей выработается совокупность должностныхъ лицъ, въ инстанціонномъ отношеніи подчиненныхъ королю и его Тайному Совѣту, главнымъ образомъ черезъ посредство особаго отдѣленія Тайнаго Совѣта, а именно, «Звѣздной Палаты». Но вліятельный слой англійскаго общества относился столь непріязненно къ этой административной инстанціи, поставленной надъ мѣстнымъ управленіемъ, что это учрежденіе было упразднено во время первой же революціи. Послѣ того единственною инстанціею надъ мировыми судьями оказались общіе суды въ качествѣ учрежденія, въ которое могли приноситься жалобы на постановленія мировыхъ судей. Что же касается чисто личнаго должностного положенія мировыхъ судей, то они весьма мало походили на чиновниковъ въ континентальномъ смыслѣ этого слова: они не получали жалованія, и такимъ образомъ отсутствовалъ самый характерный признакъ профессіональнаго чиновничества; не получали ни чиновъ, ни знаковъ отличія, ни даже повышеній по службѣ; они не были подчинены какой либо административной инстанціи, которая своими указаніями могла бы такъ или иначе руководить ихъ дѣйствіями. По существу дѣла мировые судьи были прежде всего мѣстными землевладѣльцами, и ихъ общественное и имущественное положеніе опредѣлялось именно этимъ и лишь въ самой незначительной степени исполнявшимися ими правительственными функціями.

Такимъ образомъ профессіональнаго чиновничества, какъ особаго общественнаго класса, состоящаго на службѣ у короля, служащаго его интересамъ и въ своемъ личномъ благополучіи зависящаго отъ милости короля, въ Англіи въ противоположность континенту вовсе не могло выработаться ни въ центральномъ, ни въ мѣстномъ управленіи.

Помимо лицъ, занимавшихъ разсмотрѣнныя должности и считавшихся на службѣ у короля, въ Англіи былъ еще многочисленный служебный персоналъ на должностяхъ подчиненнаго характера. Весь этотъ персоналъ, начиная съ писцовъ и кончая помощниками и замѣстителями начальника каждаго установленія, считался состоящимъ на

частной службѣ у начальника, отъ него получая свое жалованіе; и онъ по своему усмотрѣнію (и подъ своею отвѣтственностью) самъ регулировалъ ихъ дѣятельность, при чемъ на практикѣ лицо, занимавшее ту или другую должность, ея на дѣлѣ обыкновенно не исполняло, возлагая всѣ свои обязанности на своихъ замѣстителей—deputates. Технически весь этотъ подчиненный персоналъ носилъ характерное наименованіе «частныхъ клерковъ». Такое положеніе вещей въ общемъ сохранилось до XIX вѣка съ тѣмъ лишь измѣненіемъ, что элементъ продажности и наслѣдственности должностей мало по малу уступалъ мѣсто королевскому назначенію, и жалованіе, получавшееся отъ короля (а въ теченіе XIX в. переведенное изъ цивильнаго листа короля въ государственный бюджетъ), начало составлять все болѣе и болѣе значительную часть доходовъ, сопряженныхъ съ данною должностью. Фактически лица, занимавшія должности по государственной службѣ, всегда принадлежали къ имущественно обезпеченному классу англійскаго общества (джентри); что же касается низшаго чиновническаго персонала (частныхъ клерковъ), то онъ занималъ самое скромное общественное положеніе и влачилъ совершенно необезпеченное существованіе. Во всякомъ случаѣ эти частные клерки (къ тому же вообще не слишкомъ многочисленные) ничего общаго съ континентальнымъ чиновничествомъ, какъ вліятельнымъ соціальнымъ классомъ, не представляли. При этомъ, поскольку это чиновничество на казенномъ содержаніи въ Англіи уже существовало въ XVIII и въ первой половинѣ XIX в., назначеніе на должность являлось средствомъ, которымъ министры вознаграждали своихъ политическихъ друзей или обезпечивали свое вліяніе въ данной мѣстности.

Реформы XIX в. существенно измѣнили положеніе служащихъ, въ особенности «частныхъ клерковъ», перевели ихъ (формально) на государственную службу, но все таки чиновничества, какъ особаго общественнаго класса, не создали.

Теперь установлены двѣ рѣзко различающіяся категоріи гражданскихъ чиновниковъ: 1) public officers, занимающіе должности, сопряженныя съ властью, и 2) civil servants—бывшіе «частные клерки». Первая категорія является привилегированною. Фактически на эти должности назначаются лица, принадлежащія къ высшему въ имущественномъ отношеніи классу, при чемъ для назначенія законъ никакихъ условій не ставитъ. Ихъ служебное положеніе, размѣръ содержанія, права на пенсію, порядокъ увольненія (при пожизненномъ назначеніи, которое вообще предполагается, или при назначеніи durante bene placito) опредѣляются весьма пестрыми правилами, сохранившими слѣды всевозможныхъ историческихъ наслоеній. Что касается civil servants, то они дѣлятся на 4 категоріи: 1) писцы, 2) клерки второго разряда, 3) клерки перваго разряда и 4) высшіе клерки. Для того, чтобы быть назначеннымъ на должности клерка I или II разряда, надо выдержать экзаменъ передъ особою коммиссіею гражданской службы; программа для обоихъ разрядовъ разная, при чемъ для клерка перваго разряда тре-

бується еще и университетское образованіе [1]); для высшихъ клерковъ никакого образовательнаго ценза не установлено: это обыкновенно непосредственные помощники министровъ, и признается, что стѣснять министровъ какими либо формальными требованіями нецѣлесообразно.—Эти категоріи чиновниковъ различаются по окладамъ содержанія. Клерки второго разряда поступаютъ на жалованіе въ 70 ф. ст., которое съ годами службы повышается такъ, что къ 25 годамъ службы обыкновенно достигаетъ 250 ф. ст., при чемъ повышеніе изъ оклада въ окладъ совершается не только за выслугу лѣтъ, но и при условіи одобрительнаго отзыва непосредственнаго начальства; за особыя заслуги окладъ можетъ дойти до 350 ф. ст. Жалованіе клеркамъ перваго разряда обыкновенно начинается съ 250 ф. ст. и срочными прибавками можетъ быть доведено до 1.200 ф. ст. — Высшіе клерки и public officers получаютъ содержаніе еще болѣе крупныхъ размѣровъ.

По закону всѣ клерки могутъ быть уволены по усмотрѣнію начальства, но фактически установилась ихъ несмѣняемость иначе, какъ по суду. При этомъ существенно отмѣтить, что ни при назначеніяхъ (которыя происходятъ обыкновенно по конкурсу передъ комиссіей гражданской службы), ни при дальнѣйшемъ прохожденіи службы политическія убѣжденія чиновника не играютъ никакой роли [2]). Если при этомъ принять во вниманіе, что въ Англіи не существуетъ права начальства налагать дисциплинарныя наказанія на служащихъ, то понятно, что сравнительно недавнее существованіе кадровъ оплачиваемыхъ государствомъ чиновниковъ не могло привести къ созданію сколько нибудь сплоченнаго класса чиновниковъ, преданныхъ казенной службѣ и въ угожденіи начальству видящихъ залогъ своего земного благополучія.

Что же касается мѣстнаго управленія, то тамъ должности, соединенныя съ властью, по общему правилу въ настоящее время замѣщаются по выбору и уже потому не могутъ войти въ кадры профес-

---

[1]) Благодаря дороговизнѣ университетскаго образованія, въ Англіи это требованіе носитъ еще болѣе классовый характеръ, чѣмъ на континентѣ: для того, чтобы получить это образованіе, мало самому выбиться въ люди, надо происходить изъ семьи, которая во время дѣтства или по крайней мѣрѣ юности человѣка уже была имущественно вполнѣ обезпечена.

[2]) Чиновники и сами всегда старались держаться въ сторонѣ отъ политики, и правительство старается въ политику ихъ не вмѣшивать. Въ 1782 г. чиновники финансоваго управленія были лишены избирательныхъ правъ по собственной ихъ о томъ просьбѣ: министерство лорда Норса пригрозило имъ всякими карами, если они его не поддержатъ, оппозиція грозила карами за поддержку; чиновники и обратились въ парламентъ съ петиціей о лишеніи ихъ избирательныхъ правъ. Теперь это ограниченіе избирательныхъ правъ чиновниковъ (и многія другія, касавшіяся другихъ категорій чиновниковъ) отмѣнено (законы 1868 и 1887 гг.), но закономъ 1874 г. правительству предоставлено право издавать распоряженія, запрещающія чиновникамъ участвовать въ политической борьбѣ (участвовать въ партійныхъ организаціяхъ, въ комитетахъ патронатства парламентскихъ кандидатовъ, произносить публичныя рѣчи по политическимъ вопросамъ и т. п.).—Въ связи съ этимъ устраненіемъ чиновничества отъ активной политики въ Англіи наблюдается полное отсутствіе такъ назыв. политическаго патронатства, и члены парламентскаго большинства не пользуются своимъ положеніемъ для покровительства по службѣ своимъ единомышленникамъ.

сіональнаго чиновничества. Служебное положеніе подчиненныхъ должностей, замѣщаемыхъ по назначенію въ выборныхъ органахъ мѣстнаго управленія, въ общемъ регулируется статутами, издаваемыми органами мѣстнаго управленія, но вопросы пенсіонные и объ отвѣтственности нормированы законами, общими для всѣхъ видовъ служащихъ.

IV. Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ [1]) государственная служба какъ по выборамъ, такъ и по назначенію привлекаетъ лишь тѣхъ, кому не удается создать себѣ другого болѣе обезпеченнаго заработка; и торговля, и журналистика, и даже служба въ частныхъ обществахъ представляются тамъ карьерой болѣе заманчивою, чѣмъ государственная служба (кромѣ самыхъ высшихъ ея ступеней). Въ этомъ отношеніи существенное значеніе имѣетъ создавшаяся въ С. Америкѣ организація политическихъ партій. Тамъ существуютъ двѣ крупныя политическія партіи,—республиканцы и демократы [2]),—оспаривающія другъ у друга каждую выборную должность и въ любой общинѣ, и въ каждомъ Штатѣ, и въ Союзѣ. Для того, чтобы намѣтить всю массу кандидатовъ на всѣ эти должности (обыкновенно съ весьма краткимъ срокомъ службы), для того, чтобы провести этихъ кандидатовъ на выборахъ, въ Америкѣ кладется громадное количество партійной работы, при чемъ она почти вся падаетъ на политиковъ-профессіоналовъ съ весьма незавиднымъ общественнымъ положеніемъ и моральнымъ обликомъ. Эти партійные работники сами обыкновенно и не претендуютъ на то, чтобы занять какую либо выборную должность, ибо врядъ ли могутъ разсчитывать собрать въ свою пользу нужное количество голосовъ. По общему правилу они довольствуются тѣмъ, что получаютъ мѣста по назначенію отъ тѣхъ, кто избранъ ихъ стараніями. Отсюда, чѣмъ большимъ числомъ должностей располагаетъ данное выборное лицо, тѣмъ большее рвеніе проявляютъ партійные работники для проведенія кандидата своей партіи, зная, что ихъ труды будутъ вознаграждены назначеніемъ на платныя должности. Особенное значеніе въ этомъ отношеніи представляетъ должность президента Союза, назначающаго на всѣ союзныя должности. Партія, побѣдившая на президентскихъ выборахъ, разсматриваетъ всѣ союзныя должности, какъ свою «добычу», которая и подлежитъ дѣлежу между «друзьями» президента. Такъ какъ президентъ избирается на 4 года, то всѣ должностныя лица Союза фактически тоже оказываются назначенными на тотъ же срокъ; они смѣщаются не только въ томъ случаѣ, если на слѣдующихъ президентскихъ выборахъ пройдетъ кандидатъ противной партіи, но и въ томъ случаѣ, если пройдетъ и свой кандидатъ: его проведутъ уже новые партійные работники, и для того, чтобы вознаградить ихъ, придется уволить «друзей» прежняго президента. Такимъ

---

[1]) Брайсъ. Американская республика.—Goodnow. Le droit administratif des Etats-Unis.—M. Ostrogorski. La démocratie et les partis politiques.

[2]) Эти наименованія не имѣютъ ни малѣйшаго отношенія къ программамъ этихъ партій: обѣ онѣ всегда были и республиканскими, и демократическими въ общераспространенномъ смыслѣ этихъ словъ.

образомъ государственная служба въ С. Ам. Соед. Штатахъ даетъ человѣку въ высшей степени необезпеченное положеніе.

Если при этомъ принять во вниманіе, что въ Сѣверной Америкѣ сравнительно съ государствами Европы, государство принимаетъ на себя лишь незначительное количество задачъ, такъ что на долю должностныхъ лицъ выпадаютъ обязанности, лишенныя политическаго или представительнаго значенія (значительное большинство союзныхъ должностей составляютъ почтовые и таможенные чиновники), то легко представить себѣ, что ни какъ общественный классъ, ни какъ политическая сила, чиновничество въ Сѣверной Америкѣ не является сколько нибудь замѣтною величиною. Этимъ отчасти объясняется и тотъ фактъ, что хотя въ Америкѣ всѣ единодушно осуждаютъ установившійся взглядъ на замѣщеніе должностей, какъ на «дѣлежъ добычи побѣдителями», но въ глазахъ общественнаго мнѣнія это зло не имѣетъ слишкомъ существеннаго значенія.

§ 2. Чиновничество въ Россіи.

А. Наше дѣйствующее законодательство о службѣ государству необычайно сложно: въ немъ можно прослѣдить цѣлый рядъ напластованій, и только подробный разборъ ихъ позволитъ выяснить получившуюся путаницу.

Послѣ закрѣпленія московскими великими князьями и царями прежняго дружиннаго, боярскаго вольнаго элемента въ служилое сословіе государственная служба становится въ Москвѣ повинностью, лежащею на служиломъ сословіи,—подчасъ повинностью, и весьма тяжелою, но во всякомъ случаѣ и весьма прибыльною (благодаря помѣстьямъ и въ особенности кормленіямъ), а самое главное, доставлявшею этому классу первенствующее политическое положеніе, благодаря власти, связанной съ должностями по государственному управленію, и благодаря возникавшей на ихъ почвѣ близости къ престолу. Поэтому вполнѣ естественно, что государственная, или по тогдашнему государева, служба стремилась сдѣлаться не только повинностью даннаго—помѣстнаго—класса, но и монополіей его. Формальною почвою для этой психологически столь понятной монополизаціи являлись, съ одной стороны, мѣстничество, препятствовавшее проникновенію худородныхъ людей на должности, вошедшія въ государственную іерархію, а съ другой стороны, финансовая политика московскихъ государей, прикрѣплявшая каждаго къ его повинностямъ и мѣшавшая тому, чтобы владѣлецъ какихъ либо «черныхъ земель» своимъ поступленіемъ на службу «обѣлялъ» ихъ и тѣмъ освобождалъ ихъ отъ прежняго оклада.

Когда мѣстничество было формально упразднено, финансовая система царской, а потомъ и императорской Россіи продолжали служить достаточнымъ основаніемъ для того, чтобы приблизительно тотъ же классъ могъ монополизировать государственную службу. При

Петрѣ Великомъ сословное начало не играло никакой роли при выборѣ имъ своихъ сотрудниковъ. Но введеніе подушной подати въ связи съ тѣмъ правиломъ, что человѣкъ, поступившій на государственную службу, исключался изъ оклада, привело къ тому, что уже въ концѣ царствованія Петра [1]) для не-дворянъ ставились затрудненія въ дѣлѣ повышенія ихъ въ должности (что вело къ дворянству), и мало по малу поступленіе на службу для лицъ недворянскаго происхожденія затруднялось все болѣе и болѣе.

Когда манифестомъ 18 февраля 1762 г. прежнее служилое сословіе, дворянство, было освобождено отъ лежавшей на немъ повинности обязательной службы, государственная служба стала правомъ дворянства, правомъ, явившимся основою его политическаго, соціальнаго и экономическаго преобладанія надъ прочими сословіями, и вполнѣ понятно, что дворянство всѣми силами стремилось къ монополизаціи этого права въ своихъ рукахъ; достигнуть этого дворянству было не трудно отчасти потому, что въ его рукахъ было все государственное управленіе, и оно оказывало непосредственное вліяніе на тронъ, а отчасти и въ виду того, что поступленіе на службу лица низшихъ сословій лишало казну плательщика подушной подати и лица, подлежащаго рекрутской повинности. При Екатеринѣ II состоялся рядъ законовъ, устранившихъ доступъ низшихъ сословій къ государственной службѣ [2]). Фактически въ смыслѣ установленія дворянскаго, сословнаго характера нашей государственной службы существеннѣйшее значеніе имѣла Жалованная Грамота Дворянству (21 апр. 1785 г.), которая установила замѣщеніе большинства должностей въ губернскихъ и уѣздныхъ административныхъ и судебныхъ установленіяхъ по выбору дворянства и тѣмъ, во первыхъ, передала назначеніе на эти должности всецѣло въ руки дворянства, а, во вторыхъ, устранила отъ этихъ должностей лицъ прочихъ сословій. Правда, помимо выборовъ отъ дворянства, законодательство Екатерины Второй установило выборы и отъ городскихъ сословій [3]), но прежде всего наши городскія сословія въ то время стояли въ соціальномъ отношеніи на столько ниже дворянства, что ничего общаго между должностями по выбору отъ дворянства и по выбору отъ городскихъ сословій быть не могло, и, кромѣ того, должности по выбору отъ дворянства были должностями по общему губернскому управленію, тогда какъ городскія должности носили узко сословный характеръ.

Екатерининская система мѣстнаго управленія, постоянно приходя въ дезорганизацію, держалась вплоть до Великихъ Реформъ Александра II. За это время, въ періодъ 1802—1811 годовъ подверглась коренной реформѣ система нашихъ центральныхъ установленій въ силу учрежденія мини-

---

[1]) 31 Января 1724, П. С. З. № 4449.

[2]) Таковы два указа 1771 г. (П. С. З. №№ 13596 и 13760), запретившіе принимать на службу лицъ податныхъ сословій.

[3]) Главнымъ образомъ отъ сословій городскихъ по Грамотѣ на права и выгоды городамъ Россійской Имперіи того же 21 апр. 1785 г,

стерствъ, система же мѣстныхъ учрежденій по существу своему сохранялась почти безъ измѣненій.

Если мы представимъ себѣ общій складъ нашей государственной службы въ періодъ, открываемый Екатерининскимъ Учрежденіемъ о Губерніяхъ (1775 г.) и продолжающійся до эпохи Великихъ Реформъ Александра II (т. е. до 60-хъ годовъ XIX ст.), то увидимъ, что всѣ должностныя лица въ это время распадались на слѣдующія три категоріи: 1) чиновники министерствъ и прочихъ центральныхъ учрежденій (Государственнаго Совѣта, канцеляріи Комитета Министровъ и т. п.), а также лица, занимавшія по назначенію отъ правительства въ губернскихъ мѣстахъ высшія должности (губернаторовъ, совѣтниковъ губернскаго правленія и т. п.),—2) лица служившія по выборамъ отъ сословій въ губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстахъ (председатели этихъ мѣстъ, члены, засѣдатели),—3) канцелярскіе чиновники, служившіе по назначенію въ министерствахъ и прочихъ коронныхъ присутственныхъ мѣстахъ, а также и въ мѣстахъ, гдѣ предсѣдатели и члены избирались отъ сословій.

I. Должностныя лица, занимавшія должности по назначенію отъ правительства въ центральныхъ установленіяхъ и въ губернскихъ мѣстахъ, по традиціи естественно вербовались изъ дворянства, и по общему правилу—изъ дворянства состоятельнаго; назначеніе на эти должности лицъ недворянскаго происхожденія было затруднено тѣмъ, что лица городскихъ и податныхъ сословій по общему правилу не могли поступать на государственную службу; что же касается дворянъ худородныхъ, безъ состоянія, то они конечно могли быть приняты на службу, но по общему правилу не могли дѣлать на ней сколько нибудь удачной карьеры и дослужиться до значительныхъ должностей, ибо отсутствіе средствъ мѣшало имъ войти въ качествѣ «своего человѣка» въ тотъ кругъ, отъ котораго тогда зависѣли всѣ назначенія, а о повышеніяхъ по службѣ по заслугамъ, а не по родственнымъ или пріятельскимъ связямъ въ то время, конечно, не могло быть и рѣчи. Такимъ образомъ у насъ фактически создалось полное тождество богатаго дворянства и того класса, который занималъ по назначенію отъ правительства всѣ вліятельныя должности въ центральномъ и мѣстномъ управленіи. И само собою разумѣется, что коль скоро на всѣхъ вліятельныхъ мѣстахъ по назначенію отъ правительства служило богатое дворянство, то и весь правительственный механизмъ служилъ исключительно интересамъ этого общественнаго класса. И особенностью Россіи (отчасти повторившеюся и въ Англіи) явилось то, что у насъ бюрократіи, какъ особой соціальной силы со своими профессіональными интересами, по крайней мѣрѣ до самаго послѣдняго времени, не было; было подчиненіе государства интересамъ одного общественнаго класса, но соціальное положеніе этого класса опредѣлялось не столько государ-

ственною службою, сколько тѣмъ, что онъ былъ классомъ крупныхъ землевладѣльцевъ [1]).

2) Что касается должностей по выбору отъ сословій, то эти должности по терминологіи нашего дореформеннаго законодательства были должностями частью «по внутреннему управленію сословныхъ обществъ», частью же «по общему полицейскому (или судебному) управленію». По своему положенію среди всѣхъ этихъ должностей должности по выборамъ отъ дворянства рѣзко отличались отъ должностей по выборамъ отъ прочихъ сословій.

а) Должности, замѣщавшіяся по выбору отъ дворянства, точно такъ же были всецѣло въ рукахъ дворянъ, крупныхъ землевладѣльцевъ. Обусловливалось это, во первыхъ, довольно высокимъ имущественнымъ цензомъ, дававшимъ право на участіе въ выборахъ (100 душъ крѣпостныхъ), а главнымъ образомъ тѣмъ, что дворяне мелкіе землевладѣльцы по общему правилу тяготѣли къ крупнымъ и держались отъ нихъ зависимо. На нѣкоторыя платныя должности или на должности, дававшія тѣ или другіе «доходы», нерѣдко избирались дворяне бѣдные, но само собою разумѣется, что они, попавъ на должность по милости своихъ богатыхъ покровителей, оказывались у нихъ въ безпрекословномъ подчиненіи. Такимъ образомъ всѣ должности, замѣщавшіяся по дворянскимъ выборамъ, фактически оказались у насъ въ рукахъ одного и того же общественнаго класса—богатаго дворянства—или по крайней мѣрѣ въ полной зависимости отъ него. А такъ какъ по Жалованной Грамотѣ Дворянству (1785 г.) всѣ сколько нибудь вліятельныя должности мѣстнаго управленія, не замѣщавшіяся по назначенію отъ правительства, замѣщались по дворянскимъ выборамъ, то фактически получилось, что всѣ вообще должности по мѣстному управленію оказались въ рукахъ одного и того же класса. Это привело къ тому, что должности по назначенію отъ правительства и должности по выборамъ отъ дворянства мало по малу все болѣе и болѣе отождествлялись и въ представленіяхъ русскаго общества, и въ глазахъ закона, и этотъ процессъ закончился юридическимъ отождествленіемъ этихъ двухъ категорій должностныхъ лицъ: закономъ 6 декабря 1831 г. (§ 123,—П. С. З. № 4989) было постановлено, что всѣ служащіе по выборамъ отъ дворянства пользуются правами государственной службы, и эта привилегія естественно распространилась не только на должности по общему поли-

---

[1]) Тутъ приходится говорить о дворянствѣ именно, какъ о классѣ, а не какъ о сословіи. Какъ сословіе, наше дворянство представляетъ безконечное разнообразіе ступеней соціальной лѣстницы. И тѣ дворяне, которые формально принадлежали къ этому сословію, при отсутствіи состоянія и въ частности при отсутствіи земельнаго ценза (въ крѣпостной Россіи—100 душъ крестьянъ) стояли внѣ дворянской корпораціи, богатое дворянство не чувствовало солидарности съ ними.—Что касается лицъ, которыя не принадлежали къ помѣстному дворянству, но которымъ, благодаря тѣмъ или другимъ условіямъ, удавалось дослужиться до высшихъ ступеней административной іерархіи, то они всегда входили въ кругъ высшаго дворянскаго общества, и ихъ болѣе или менѣе шаткое положеніе въ этомъ обществѣ требовало отъ нихъ проявленія особенной ревности въ защитѣ интересовъ дворянства.

цейскому или судебному управленію, замѣщаемыя по выборамъ отъ дворянства, но также и на должности по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ.

б) Должности, замѣщавшіяся по выборамъ отъ прочихъ сословій (городскихъ — купечества, мѣщанства и цеховыхъ — и государственныхъ крестьянъ), въ виду той пропасти, которая существовала въ крѣпостной Россіи между бариномъ-дворяниномъ и прочими сословіями (хотя бы и купцами и почетными гражданами), естественно оказались въ положеніи, рѣзко обособленномъ отъ должностей дворянскихъ (по назначенію отъ правительства и по выборамъ отъ дворянства). Это сказывалось, во первыхъ, въ томъ, что законы о службѣ государственной къ должностнымъ лицамъ по выборамъ отъ сословій, кромѣ дворянъ, не примѣнялись и признавались по существу непримѣнимыми, такъ что служебное положеніе этихъ должностныхъ лицъ опредѣлялось особыми спеціальными правилами, при чемъ законъ занимался преимущественно должностями по общему полицейскому и судебному управленію, оставляя должности по внутреннему управленію сословій почти безъ всякой регламентаціи. Во вторыхъ, приниженное положеніе прочихъ сословій сказывалось въ томъ, что поскольку въ тѣхъ же самыхъ установленіяхъ служили должностныя лица, избранныя разными сословіями, засѣдатели отъ другихъ сословій играли по отношенію къ дворянамъ роль безсловесныхъ статистовъ; равнять ихъ въ ихъ служебныхъ правахъ съ полноправными дворянскими членами никому не приходило въ голову.

3. Для того, чтобы уяснить себѣ положеніе послѣдней изъ указанныхъ категорій должностныхъ лицъ дореформенной крѣпостной Россіи, а именно канцелярскихъ чиновниковъ какъ въ центральныхъ, такъ въ особенности въ губернскихъ мѣстахъ, необходимо имѣть въ виду своеобразное устройство дореформенныхъ учрежденій. По общему правилу они состояли изъ «присутствія» и канцеляріи съ секретаремъ во главѣ. Присутствующіе члены разрѣшали дѣла коллегіально; они одни обладали рѣшающимъ голосомъ. Но въ старыхъ присутственныхъ мѣстахъ эти члены, избранные дворянствомъ по кумовству, не обладали не только достаточнымъ знаніемъ законовъ, чтобы разобрать дѣло, но и достаточною грамотностью, чтобы изложить мотивированное рѣшеніе. Поэтому предварительная разработка дѣла, докладъ его присутствію и изготовленіе журнала присутствія съ изложеніемъ резолюціи и ея мотивовъ возложены были на канцелярію, состоявшую изъ чиновниковъ по назначенію, при чемъ право назначенія принадлежало обыкновенно предсѣдателю даннаго присутственнаго мѣста. При такомъ распредѣленіи работы канцелярія и главнымъ образомъ ея начальникъ, секретарь, были полновластными распорядителями судьбы всѣхъ дѣлъ, и члены присутствія по общему правилу безпрекословно подписывали сочиняемые сек-

ретаремъ журналы,—развѣ что кто либо изъ членовъ почему либо былъ лично заинтересованъ въ томъ или другомъ дѣлѣ [1]).

По своему служебному положенію члены канцеляріи считались неизмѣримо ниже членовъ присутствія и, занимая должности, или вовсе не положенныя въ классахъ, или же отнесенныя къ самымъ низшимъ классамъ, получали совершенно ничтожное вознагражденіе. По своему личному составу эти должности по общему правилу представляли нѣчто во всякомъ случаѣ совершенно отрицательное, ибо ни то общественное положеніе, которое онѣ доставляли, ни получавшееся содержаніе рѣшительно никого прельстить не могли. Для судебъ русскаго законодательства о службѣ существенно было одно противорѣчіе во взглядахъ правительства на существо этой канцелярской службы, которое все время оставалось невыясненнымъ и даже не замѣченнымъ: формально эти канцелярскія должности считались обязательными переходными ступенями для занятія высшихъ должностей и потому по буквѣ закона составляли съ высшими должностями одну категорію «должностей по назначенію отъ правительства»; по существу же своему канцелярскія должности рѣзко обособлены были отъ должностей «штатныхъ». Представители высшихъ слоевъ русскаго общества, начиная службу съ низшихъ, канцелярскихъ должностей, быстро продѣлывали этотъ стажъ, отнюдь не сливаясь съ тѣми, кто былъ обреченъ остаться на нихъ всю свою жизнь. Въ тѣхъ учрежденіяхъ, гдѣ «присутствующіе» служили по выборамъ, канцелярскіе чиновники были еще рѣзче обособлены отъ высшихъ, ибо благодаря различію въ порядкѣ замѣщенія должностей, канцелярскіе ни при какихъ условіяхъ не могли разсчитывать перейти на выборную должность члена присутствія. Такимъ образомъ по существу, по жизненному положенію, по своему общественному уровню, чиновники по назначенію, занимавшіе высшія (штатныя) мѣста, и чиновники по выбору отъ дворянства съ одной стороны и канцелярскіе чиновники съ другой, оказались въ корнѣ отличными другъ отъ друга, а законъ этого отличія не замѣчалъ и только въ виду того, что требовалъ отъ всѣхъ прохожденія службы съ низшихъ ступеней, подводилъ всѣхъ подъ тѣ же самыя правила.

Въ нашей общественной жизни и въ строѣ нашихъ дореформенныхъ учрежденій эта категорія канцелярскихъ чиновниковъ представлялась великимъ зломъ: это были люди безъ образованія, съ самымъ необезпеченнымъ служебнымъ и имущественнымъ положеніемъ, жившіе главнымъ образомъ противозаконными поборами съ просителей и сильные только своимъ закулиснымъ вліяніемъ (возможностью невѣрно доложить обстоятельства дѣла, исказить или утаить относящійся къ дѣлу законъ).

[1]) Изъ центральныхъ учрежденій то же положеніе вещей существовало въ Пр. Сенатѣ, сохранившимъ дореформенное коллегіальное устройство; что же касается министерствъ, то Сперанскій создалъ такой порядокъ дѣлопроизводства, который лишалъ канцелярскихъ чиновниковъ всякого вліянія на ходъ дѣлъ, ибо подготовка дѣлъ къ докладу и самый докладъ всегда лежали въ министерствахъ на штатныхъ чиновникахъ, а не на канцеляріи.

Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ моральный уровень этихъ лицъ былъ весьма низокъ, и существованіе въ населеніи такого класса (къ тому же довольно многочисленнаго) само по себѣ вносило въ народъ извѣстную деморализацію, а то значеніе, которое эти канцелярскіе чиновники имѣли въ нашихъ дореформенныхъ учрежденіяхъ, гибельнымъ образомъ отзывалось на всемъ ходѣ государственнаго управленія (въ особенности мѣстнаго) и суда.

Б. Что касается системы нашего дореформеннаго законодательства о службѣ, то оно было скодифицировано Сперанскимъ и составило въ Сводѣ Законовъ томъ III, который по изданіямъ 1832, 1842 и 1857 гг. носилъ заглавіе «Уставы о службѣ гражданской», при чемъ этотъ томъ Свода распадался на три части: первую составлялъ «Уставъ о Службѣ Гражданской по опредѣленію отъ правительства» вторую «Уставъ о Службѣ Гражданской по выборамъ» и третью «Уставы о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ».

Въ первый уставъ входили законы, опредѣлявшіе порядокъ назначенія на должности органами правительства и служебныя права лицъ, такимъ образомъ назначенныхъ (т. е. и лицъ, занимавшихъ высшія, штатныя должности, и канцелярскихъ чиновниковъ). Уставъ о Службѣ по Выборамъ опредѣлялъ сложный порядокъ производства выборовъ дворянствомъ, городскими обывателями, государственными крестьянами и еще нѣкоторыми разрядами лицъ [1]), а также служебныя права лицъ, избранныхъ этими сословіями. Такимъ образомъ, по системѣ нашего стараго законодательства получалось, что хотя порядокъ службы по выборамъ и опредѣлялся особыми правилами, но исполненіе тѣхъ или другихъ обязанностей «по общему полицейскому» или «по общему судебному управленію» всегда признавалось службою государственною, по крайней мѣрѣ въ широкомъ смыслѣ этого слова, въ смыслѣ службы государству.

В. Общее положеніе чиновничества въ послѣдніе 40—50 лѣтъ подверглось ряду существенныхъ перемѣнъ, при чемъ однако эти перемѣны далеко не въ равной степени коснулись отдѣльныхъ указанныхъ нами категорій должностныхъ лицъ.

1. Въ положеніе чиновниковъ, занимающихъ должности по назначенію отъ правительства, эпоха Великихъ Реформъ и послѣдующее законодательство не внесли никакихъ сколько нибудь принципіальныхъ измѣненій. Тѣ постановленія закона, которыя выработались въ крѣпостной Россіи, формально сохранили свою силу и въ настоящее время. Но въ общественномъ положеніи этой категоріи чиновничества произошла существеннѣйшая перемѣна. Въ значительной степени умножилось количество должностей, по своимъ задачамъ, правамъ, по возможности дальнѣйшаго повышенія по службѣ соприкасающихся съ верхами бюрократіи, но вмѣстѣ съ тѣмъ съ довольно скромнымъ по-

[1]) Приписныхъ къ разнымъ особымъ вѣдомствамъ, въ казачьихъ войскахъ, у кочевыхъ инородцевъ и т. д.

ложеніемъ и вознагражденіемъ, однако не имѣющихъ ничего общаго съ прежними канцелярскими чиновниками (столоначальники и ихъ помощники въ министерствахъ; въ судахъ, реформированныхъ Судебными Уставами 1864 г., секретари и ихъ помощники, судебные слѣдователи, товарищи прокурора, члены окружныхъ судовъ; чины акцизнаго вѣдомства; податные инспектора; преподаватели среднихъ учебныхъ заведеній и т. п.). И хотя право поступленія на государственную службу принципіально все еще оставалось преимущественнымъ правомъ дворянъ, но практически замѣщать всю эту громадную массу должностей одними дворянами оказывалось невозможнымъ; къ тому же эти должности сами по себѣ не могли прельщать тѣхъ, кто разсчитывалъ сдѣлать блестящую служебную карьеру; наконецъ для многихъ изъ этихъ должностей (напр. по судебному вѣдомству) научная подготовка и спеціальное образованіе очевидно были гораздо существеннѣе благородства происхожденія. Всѣ эти условія фактически привели къ тому, что на должности по назначенію отъ правительства начали допускаться—въ значительно большей степени, чѣмъ это было раньше,—и не дворяне; а такъ какъ для не дворянъ право поступленія на государственную службу по общему правилу дается университетскимъ дипломомъ, то на службѣ оказалось значительно большее число лицъ съ высшимъ образованіемъ, и хотя лица, не принадлежащія къ высшимъ классамъ, по общему правилу и заканчиваютъ свою служебную карьеру на сравнительно второстепенныхъ мѣстахъ, но общій умственный, образовательный и моральный уровень чиновниковъ значительно повысился.

2. Въ положеніи службы по выборамъ произошелъ рядъ существеннѣйшихъ перемѣнъ. Прежде всего, дворянство утратило право избирать на должности, кромѣ должностей «по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ», т. е. по общему правилу сохранило право избранія предводителей дворянства, депутатовъ дворянскаго депутатскаго собранія, секретаря дворянскаго собранія, засѣдателей дворянской опеки. Что касается мѣстной администраціи и суда, то цѣлый рядъ реформъ начала царствованія Александра II замѣнилъ должности по выборамъ отъ дворянства должностями коронными: реформа уѣздной полиціи замѣнила земскаго исправника и засѣдателей земскаго суда (т. е. уѣздной полиціи), избиравшихся дворянствомъ,—уѣзднымъ исправникомъ (по назначенію); судебная реформа упразднила выборныя должности предсѣдателей и засѣдателей палатъ уголовнаго и гражданскаго суда, должность совѣстнаго судьи и засѣдателей совѣстнаго суда, должность уѣзднаго судьи и засѣдателей уѣзднаго суда и замѣнила ихъ коронными должностями чиновъ общихъ судебныхъ мѣстъ (окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ) и выборными (но уже не дворянствомъ, а всесословнымъ земствомъ) мировыми судьями. При такихъ условіяхъ дворянскіе выборы въ значительной степени утратили свое государственное значеніе. Впослѣдствіи значеніе дворянскихъ выборовъ нѣсколько возросло въ виду того, что должность предводителя дворянства, въ силу того, что

на нее постепенно возлагались все новыя и новыя обязанности общеадминистративнаго (и даже судебнаго) характера, пріобрѣла значеніе должности, входящей въ общую систему губернскихъ и уѣздныхъ административныхъ (а отчасти и судебныхъ) установленій, такъ что значеніе этой должности, какъ органа внутренняго управленія дворянскихъ обществъ, сравнительно отступило на второй планъ.

Городовое Положеніе 1870 г. совершенно измѣнило характеръ городскихъ выборовъ, построивъ ихъ на безсословномъ началѣ; благодаря этому, выборы, производимые отдѣльными городскими сословіями (купеческимъ, мѣщанскимъ, ремесленнымъ), утратили всякую связь съ городскимъ управленіемъ и пріобрѣли характеръ выборовъ на должности исключительно по внутреннему управленію отдѣльныхъ сословныхъ обществъ.

Выборы въ сельскомъ состояніи получили существенное развитіе; съ освобожденіемъ крѣпостныхъ крестьянъ отъ власти помѣщиковъ законъ началъ регулировать производство выборовъ и опредѣлять права избранныхъ должностныхъ лицъ не только у крестьянъ государственныхъ, но и у бывшихъ крѣпостныхъ. При этомъ однако всѣ крестьянскіе выборы и всѣ выборныя должностныя лица разсматриваются закономъ, какъ специфически сословные, имѣющіе отношеніе лишь къ дѣламъ даннаго крестьянскаго общества, и связь ихъ съ общею системою мѣстной администраціей нашимъ законодательствомъ не замѣчается вовсе [1]).

Земская реформа 1864 г. создала новый рядъ выборныхъ должностей, стоявшихъ въ сторонѣ отъ прежнихъ сословныхъ выборовъ (кромѣ крестьянскихъ), а также въ сторонѣ и отъ должностей по назначенію отъ правительства.

Въ силу всѣхъ этихъ измѣненій въ нашемъ административномъ строѣ у насъ установилось рѣзкое противоположеніе службы по назначенію отъ правительства (въ общемъ, но не вполнѣ правильно отождествляемой со службою государственной) и службы по выборамъ.

Наконецъ необходимо отмѣтить, что земская и городская реформа, создавъ весьма сложныя и активныя учрежденія съ многообъемлющей

---

[1]) По Своду изданія 1857 г. крестьяне избирали нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ, „принадлежащихъ къ порядку губернскаго и уѣзднаго управленія“: сельскихъ засѣдателей въ совѣстномъ судѣ (изъ коихъ одинъ отдѣлялся для засѣданія въ приказѣ общественнаго призрѣнія), сельскихъ засѣдателей въ уѣздномъ и земскомъ судѣ, также сотскихъ и десятскихъ земской полиціи (т. III, ч. 2 Уст. Сл. Выб. ст. 530). Съ судебною реформою и съ реформою уѣздной полиціи эти должности (кромѣ должностей десятскихъ и сотскихъ) были упразднены. Должности эти и раньше никакого практическаго значенія не имѣли, такъ какъ „мужики“ во всякомъ случаѣ были обречены на совершенно безгласную роль, засѣдая рядомъ съ господами-дворянами. Но теоретически упраздненіе этихъ должностей имѣло то существенное значеніе, что устранило всякую связь между выборами, производимыми крестьянскими обществами, и общею администраціею и тѣмъ содѣйствовало тому, что эти выборы начали считать находящимися гдѣ то внѣ сферы государственнаго строя.

компетенціей, потребовала для нихъ огромнаго служебнаго персонала, среди котораго установленныя Пол. Зем. Учр. и Гор. Положеніемъ выборныя должности составляютъ численно ничтожнѣйшую часть. Весь остальной рабочій персоналъ земскихъ и городскихъ управъ, а также учрежденій, подвѣдомственныхъ земству и городамъ (больницъ, школъ и т. д.), замѣщается по назначенію управою. Съ точки зрѣнія своихъ служебныхъ правъ этотъ контингентъ служащихъ поставленъ совершенно своеобразно: Положеніе о Земскихъ Учрежденіяхъ и Городовое Положеніе о нихъ ничего не говорятъ, а общіе законы о государственной службѣ на нихъ не распространяются, такъ что всѣ эти должностныя лица оказались внѣ всякой законодательной нормировки ихъ служебнаго положенія.

3. Для судебъ канцелярскихъ чиновниковъ въ губернскихъ установленіяхъ реформы Александра II имѣли то же значеніе, какое въ этомъ отношеніи для центральныхъ установленій имѣло Учрежденіе Министерствъ: подготовка дѣлъ къ докладу и самый докладъ дѣлъ, ранѣе лежавшіе на канцелярскихъ чиновникахъ, были возложены на штатныхъ чиновниковъ, т. е. на чиновниковъ, по общему правилу принадлежавшихъ къ высшимъ общественнымъ классамъ и въ культурномъ отношеніи стоявшихъ во всякомъ случаѣ значительно выше канцелярскихъ чиновниковъ того времени; такимъ образомъ штатные чиновники въ силу вещей оказались главною рабочею силою, совершенно оттѣснивъ (на чисто механическія обязанности) канцелярскихъ чиновниковъ. Реформы первой половины царствованія Александра II сохранили коллегіальный порядокъ въ общемъ лишь въ судебныхъ учрежденіяхъ; учрежденія административныя по общему правилу были перестроены по бюрократической системѣ. Но коллегіальная система, введенная въ «новыхъ судахъ», отличалась отъ старой системы прежде всего тѣмъ, что вмѣсто судей, избиравшихся на трехлѣтіе, обыкновенно безъ научной и служебной подготовки были введены судьи несмѣняемые съ научнымъ и служебнымъ цензомъ; при этомъ подготовка дѣлъ къ слушанію, докладъ ихъ и писаніе мотивированныхъ рѣшеній были возложены не на канцелярію, а на самихъ судей. Это перенесло всю работу съ канцеляріи на «присутствіе», и въ системѣ современныхъ судебныхъ установленій прежнимъ канцелярскимъ чиновникамъ, такъ называемому «приказному» элементу, вовсе не оказалось мѣста [1]).

Что касается губернскихъ административныхъ присутственныхъ мѣстъ, то прежняя коллегіальная система была мало по малу замѣнена системою бюрократическою, аналогичною той, какая установлена въ

1) Теперь въ судахъ тоже есть канцеляріи съ секретарями (и ихъ помощниками) во главѣ, но теперь канцелярія судовъ уже не имѣетъ ничего общаго съ канцеляріей судебныхъ мѣстъ прежняго устройства, не докладываетъ дѣлъ, не пишетъ судебныхъ опредѣленій; и къ тому же должности секретарей и ихъ помощниковъ замѣщаются людьми съ высшимъ образованіемъ и служатъ подготовкою для занятія судейскихъ должностей, что въ корнѣ измѣнило и личный составъ канцелярій.

министерствахъ [1]), и такимъ образомъ тутъ этому «приказному» элементу мѣста также не оказалось.

Д. Что касается системы дѣйствующаго законодательства о службѣ, то она подверглась кореннымъ измѣненіямъ, впрочемъ далеко не вполнѣ и далеко не съ должною точностью отразившимъ на себѣ происшедшія измѣненія въ самомъ существѣ дѣла.

Не смотря на то, что общій строй нашихъ административныхъ учрежденій совершенно измѣнился, и не смотря на то, что еще въ большей степени измѣнился общественный, образовательный и культурный составъ самыхъ служащихъ, Уставъ о Службѣ по Опредѣленію отъ Правительства, дѣйствующаго изданія 1896 г. [2]), остается вѣрнымъ изданію 1857 г. и почти во всѣхъ частяхъ съ несущественными и во всякомъ случаѣ не принципіальными измѣненіями повторяетъ его постановленія [3]).

Уставъ о Службѣ по Выборамъ (Св. Зак. т. III ч. 2 изд. 1857 г.) имѣлъ совершенно другую судьбу. Съ замѣною выборныхъ (отъ дворянства и отъ сельскихъ обывателей) должностей по общему губернскому и судебному управленію должностями по назначенію отъ правительства и съ замѣною сословныхъ городскихъ должностей должностями по всесословнымъ городскимъ выборамъ—всѣ сохранившіяся выборныя должности, о которыхъ говорилось во 2-ой части III тома Св. Зак. по изд. 1857 г., пріобрѣли, какъ это уже указывалось выше, характеръ должностей по внутреннему управленію сословныхъ обществъ, утратившихъ связь съ общимъ губернскимъ и уѣзднымъ управленіемъ. При такихъ условіяхъ, въ особенности въ виду того, что въ то время существовала (въ наукѣ и во взглядахъ правительства) тенденція отрицать государственный характеръ органовъ самоуправленія и государственный характеръ службы въ нихъ, дальнѣйшее сохраненіе въ Уставахъ о Службѣ Гражданской уставовъ о службѣ по выборамъ показалось нелогичнымъ. Поэтому законы о службѣ по вы-

---

1) Прежній порядокъ вещей сохранился въ духовныхъ консисторіяхъ, сиротскихъ судахъ и дворянскихъ опекахъ. Изъ новыхъ учрежденій доклады дѣлъ и писаніе опредѣленій канцеляріею установлены въ такъ называемыхъ губернскихъ присутствіяхъ смѣшаннаго состава. Неблагопріятныя послѣдствія такого распредѣленія работы рѣзко сказываются и здѣсь.

2) Съ продолженіями 1906 и 1908 гг.

3) Нужно впрочемъ имѣть въ виду, что нынѣшняя I часть III тома Свода Законовъ не является сколько нибудь исчерпывающею кодификаціею дѣйствующихъ законовъ не только о службѣ вообще, но даже и законовъ о службѣ по опредѣленію отъ правительства. Законы, опредѣляющіе тѣ же служебныя права чиновниковъ, какія разсматриваются и I частью III тома, разсыпаны и по многимъ другимъ частямъ Свода, напр. въ I томѣ Учр. Пр. Сен. ст. 44, 46, 237, 240, 241, прил. къ ст. 46; Учр. Мин. ст. 190—192, 195, 237, 257, 283; Томъ II Общ. Учр. Губ. ст. 34—49, 56, 71, 73—77, 80, 82, 88, 107, 109, 111, 112, 168, 172, 173, 177, 178;—Томъ V Уст. Акц. Сб. ст. 12—23;—Томъ VI Уст. Там. ст. 45—74;—Томъ VII Уст. Горн. ст. 103—110;—Цѣлый рядъ статей въ отдѣльныхъ уставахъ учебныхъ заведеній, вошедшихъ въ I часть XI тома Св. Зак. (Уст. Уч. Учр. и Уч. Завед.). — Томъ XV Ул. о Нак. ст. 276—288; 329—505;—Томъ XVI ч. I Учр. Суд. Уст. ст. 19—50, 77—136, 200—296; Уст. Гр. Суд. ст. 1316—1330; Уст. Уг. Суд. ст. 1066—1123 (Перечень этотъ имѣетъ лишь примѣрный характеръ и далеко не полонъ).

борамъ были изъяты изъ состава «Уставовъ о Службѣ Гражданской» и помѣщены въ томъ IX Св. Зак., въ Законы о Состояніяхъ, и тамъ постановленія о должностяхъ, избранныхъ тѣмъ или другимъ сословіемъ, были помѣщены вмѣстѣ съ другими законами, относящимися къ каждому данному сословію [1]). Законы о выборахъ по новому Городовому Положенію (1870 г.) и по Положенію о Земскихъ Учрежденіяхъ (1864 г.) и законы о служебныхъ правахъ лицъ, избранныхъ по этимъ Положеніямъ, были отнесены въ системѣ Свода Законовъ изданія 1876 г. къ тому II-му, къ Своду Губернскихъ Учрежденій.

Такимъ образомъ прежнее вполнѣ логичное построеніе Сперанскаго, относившаго къ государственной службѣ и службу по назначенію отъ правительства, и службу по выборамъ, было разрушено: подъ понятіе службы гражданской (понятіе уже опредѣлявшееся) стали подводить только службу по назначенію отъ правительства, а служба по выборамъ подъ именемъ «службы общественной» оказалась разбитою по разнымъ уставамъ, по разнымъ томамъ Свода Законовъ, и постановленія законовъ о ней, лишенныя связи и единства и имѣющія каждое характеръ спеціальнаго правила, относящагося особо къ какому либо виду выборной службы, привели къ тому, что въ законѣ исчезла всякая сколько нибудь опредѣленная концепція этого понятія.

Что же касается должностныхъ лицъ, служащихъ по назначенію въ органахъ управленія общественнаго (въ органахъ самоуправленія), то относительно нихъ имѣются лишь крайне немногочисленныя и весьма отрывочныя постановленія, и по существу своему эта служба остается внѣ законодательной регламентаціи.

§ 3. Государственная служба и служба по государственному управленію, не признаваемая дѣйствующими законами „государственною“.

А. Для того, чтобы разобраться въ дѣйствующемъ законодательствѣ по вопросу о государственной службѣ, необходимо прежде всего выяснить себѣ происшедшее раздвоеніе понятій «государственной службы» и «исполненія обязанностей по государственному управленію». Какъ это уже было указано, въ Сводѣ Законовъ, въ томѣ III, въ Сводѣ Уставовъ о Службѣ Гражданской теперь помѣщены: Уставъ о Службѣ по Опредѣленію отъ Правительства (томъ III, ч. I, по изд. 1896 г.)

[1]) Исключеніе уставовъ о службѣ по выборамъ изъ состава III тома Св. Зак. совершено въ силу Выс. пов. 2 ноября 1867 г. и 26 мая 1873 (П. С. З. 1875 г. № 52317а); они включены въ Законы о Состояніяхъ (IX томъ Св. зак.) въ силу Высочайшаго повелѣнія 20 марта 1875 г. (П. С. З. № 54511а).— Прослѣдить, куда именно попала та или другая статья 2-й части III т. Св. Зак. по изд. 1857 г. можно по „Оглавленію и другимъ указателямъ“ къ IX тому Св. Зак. изд. 1876 г. (стр. 77—84).—Послѣ исключенія изъ III тома Св. Зак. Уставовъ о Службѣ по Выборамъ (бывшая по изд. 1857 г. 2-я часть III тома), Уставы о Пенсіяхъ (бывшая 3-я часть, по изд. 1832—1857 гг.) въ послѣдующихъ изданіяхъ III тома (начиная съ 1876 г.) стали второю частью этого тома.

и Сводъ Уставовъ о Пенсіяхъ и единовременныхъ Пособіяхъ (часть 2), затѣмъ Положеніе объ особыхъ преимуществахъ гражданской службы въ отдаленныхъ мѣстностяхъ (ч. 3) и наконецъ Уставы Эмеритальныхъ Кассъ гражданскаго вѣдомства (ч. 4).

Всѣ эти части III тома относятся исключительно къ службѣ по опредѣленію отъ правительства, и такимъ образомъ у насъ получилось, что гражданскою, или государственною, службою у насъ называется только служба коронная, и что всѣ другіе виды службы въ административныхъ (и судебныхъ) установленіяхъ не являются ни гражданскою, ни государственною службою. И это не есть результатъ какой либо случайной ошибки въ систематизаціи нашихъ законовъ, но есть взглядъ, положенный въ основу всего нашего законодательства о службѣ. Мало того, что (по общему правилу) изъ всѣхъ видовъ службы только служба по назначенію отъ правительства признается государственною,—ближайшее изученіе III тома Свода Законовъ показываетъ, что можно занимать должность по назначенію отъ правительства, не пользуясь въ то же время правами государственной службы, и наконецъ, что можно вовсе не занимать никакой должности, но считаться на государственной службѣ и пользоваться всѣми сопряженными съ государственною службою правами.

Такое положеніе вещей вообще совершенно нелогично: тѣ или другія права личнаго характера (право на чинопроизводство, на полученіе наградъ, на особую охрану отъ посягательствъ со стороны частныхъ лицъ), а равно и тѣ правоограниченія, которыя возлагаются на чиновниковъ (напр. не совмѣщать частной службы съ казенною), устанавливаются именно въ интересахъ должностной дѣятельности человѣка и имѣютъ своею цѣлью или привлеченіе на должности лицъ, могущихъ удовлетворить предъявленнымъ къ нимъ требованіямъ, или же обезпеченіе правильнаго хода должностной дѣятельности. Поэтому наиболѣе простымъ и естественнымъ положеніемъ вещей было бы то, чтобы эти служебныя права были пріурочены къ существу тѣхъ или иныхъ должностей, чтобы только тѣ лица, которыя въ дѣйствительности исполняютъ какія либо должности, пользовались этими правами, а также, чтобы права и обязанности служащихъ распространялись на всѣхъ лицъ, занимающихъ государственныя должности [1]).

Въ нѣкоторыхъ государствахъ, въ особенности въ государствахъ съ ясно выраженнымъ демократическимъ строемъ это соотвѣтствіе служебныхъ правъ исполненію должности существуетъ въ дѣйствительности. Но служебныя права представляютъ столь существенную цѣнность, что если только чиновничество выдѣляется въ классъ, до нѣкоторой степени обособившійся отъ остальнаго населенія, то у этого класса получается стремленіе «не расточать правъ государственной службы», т.-е. сохранить для себя пользованіе привилегіями государственной службы, ограни-

---

[1]) Kammerer. La fonction publique en Allemagne. 1899, стр. 49.

чить права эти предѣлами даннаго служилаго класса въ томъ смыслѣ, чтобы лица, принадлежащія къ этому классу, могли пользоваться этими правами и независимо отъ исполненія той или другой должности, и чтобы лица, къ этому классу не принадлежащія, этими правами не пользовались, хотя бы они и несли тѣ или другія служебныя обязанности. Вмѣстѣ съ тѣмъ возникаетъ стремленіе ограничить права государственной службы предѣлами даннаго служилаго класса и въ томъ смыслѣ, что за даннымъ общественнымъ классомъ признается нѣкоторое преимущественное право на занятіе должностей по государственному управленію, такъ что лица другихъ классовъ къ нимъ допускаются только какъ бы по исключенію и, будучи допущенными, не являются вполнѣ полноправными чиновниками.

Въ Россіи пользуются правами государственной службы, хотя не занимаютъ никакой должности и вообще могутъ не нести никакихъ служебныхъ обязанностей, напр. лица, «причисленныя» къ тому или другому учрежденію [1]).

Наоборотъ, не пользуются правами государственной службы, хотя и несутъ должностныя обязанности, всѣ служащіе на должностяхъ коронной службы «по вольному найму», затѣмъ занимающіе цѣлый рядъ коронныхъ должностей, почему либо признаваемыхъ менѣе почетными [2]), и (за малыми исключеніями) всѣ служащіе въ органахъ самоуправленія. Точно такъ же не пользуются правами государственной службы (даже и на то время, пока исполняютъ свои обязанности) всѣ тѣ, на кого падаетъ временное исполненіе какихъ либо функцій власти, напр. присяжные засѣдатели.

Такимъ образомъ получились слѣдующіе два результата. Во первыхъ, нахожденіе на государственной службѣ оказалось извѣстнымъ состояніемъ (status) человѣка, опредѣляющимъ его правовое положеніе, его личныя привилегіи и обязанности, при чемъ это состояніе не находится въ связи съ исполненіемъ какихъ либо обязанностей по государственному управленію и съ занятіемъ какой либо должности. Во вторыхъ, существуетъ несоотвѣтствіе между понятіемъ «должности государственной службы» и понятіемъ «должности по государственному управленію»: есть много должностей, на которыя возложено исполненіе функцій государственной власти, но которыя должностями государственной службы не считаются,—мѣщанскіе старосты, волостные старшины,—при чемъ лица, занимающія эти должности, состоящими на государственной службѣ не признаются.

Это раздвоеніе «службы» и «должности» наблюдалось въ дореформенной Франціи [3]), оно сохранилось въ современныхъ германскихъ

[1]) На нихъ можетъ быть возлагаема та или иная работа, но это не обязательно, и во всякомъ случаѣ служебныя права этихъ лицъ нисколько отъ производимой работы не зависятъ.

[2]) Напр. должности по казенной продажѣ питей.

[3]) Kammerer. La fonction publique en Allemagne, 1899, стр. 49.

государствахъ [1]), при чемъ нѣмецкіе писатели повидимому считаютъ такое положеніе вещей вполнѣ нормальнымъ [2]). Въ германскихъ государствахъ, какъ и у насъ, имѣются извѣстныя категоріи лицъ, признаваемыхъ состоящими на государственной службѣ, хотя они не исполняютъ никакой должности, и признается, что исполненіе какихъ либо временныхъ обязанностей (присяжнаго засѣдателя) не сообщаетъ человѣку (даже и на время исполненія этихъ обязанностей) правъ государственнаго чиновника. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ Германіи, гдѣ, какъ и у насъ, понятіе «службы государству» также выработалось на почвѣ «коронной службы», — «государственная служба» противополагается выборной службѣ въ органахъ самоуправленія; но государственный характеръ послѣдней все таки сознается, и въ настоящее время общепринятымъ является дѣленіе чиновниковъ на unmittelbare Staatsbeamten — должностныя лица коронной службы, непосредственные государственные чиновники, — и mittelbare Staatsbeamten — должностныя лица органовъ самоуправленія, косвенно-государственные чиновники. Раздѣленіе это вполнѣ соотвѣтствуетъ внѣшнимъ признакамъ и можетъ быть вполнѣ логично проведено. Наше дѣленіе службы на «государственную» и не государственную съ указаннымъ германскимъ дѣленіемъ не совпадаетъ, ибо съ одной стороны на коронной службѣ могутъ быть должностныя лица, не состоящія на «государственной» службѣ (служащіе по «вольному найму»), а съ другой стороны служба въ органахъ самоуправленія иногда признается службою «государственною» (должности по дворянскимъ выборамъ, должности членовъ и предсѣдателей земскихъ управъ и др.).

Б. Обратимся къ вопросу, какая служба и чья служба считается государственною. Для того, чтобы данная служба могла считаться государственною, необходима наличность двухъ условій: 1) надо, чтобы занимаемая должность относилась къ должностямъ государственной службы, и 2) надо, чтобы лицо, занимающее данную должность, обладало правомъ поступленія на государственную службу.

I. Должностями государственной службы считаются двѣ категоріи должностей: а) прежде всего по общему правилу, не нуждающемуся даже въ особомъ выраженіи въ законѣ, сюда относятся всѣ штатныя или классныя должности [3]), замѣщаемыя по опредѣленію отъ прави-

[1]) Указаніе на это можно найти въ любомъ не слишкомъ старомъ курсѣ государственнаго права Германской Имперіи или отдѣльныхъ германскихъ государствъ.

[2]) Ср. Laband. Staatsrecht des Deutschen Reichs, томъ I, стр. 383; томъ II, стр. 394, выя.

[3]) Т.-е. должности, созданныя законодательными актами и при этомъ перечисленныя въ штатѣ даннаго учрежденія и положенныя закономъ въ тотъ или иной классъ. За послѣднее время въ правительственныхъ учрежденіяхъ появились должности, для которыхъ почему либо штатовъ не издано. Но это является ненормальностью, и законодательство наше, считаясь съ тѣмъ порядкомъ, который дѣйствительно существовалъ въ 30-хъ годахъ XIX ст., вмѣсто того, чтобы говорить „должности, существующія на основаніи закона въ учрежденіяхъ правительственныхъ“, обыкновенно говоритъ „штат-

тельства въ учрежденіяхъ правительственныхъ [1]), а также и нѣкоторыя должности въ учрежденіяхъ частныхъ, но за которыми признается общественное значеніе [2]), далѣе, должностями государственной службы являются нештатныя должности канцелярскихъ чиновниковъ въ правительственныхъ учрежденіяхъ и наконецъ не положенное въ штатъ и даже въ точномъ смыслѣ никакой должности не составляющее состояніе причисленнымъ къ какому либо правительственному учрежденію, съ возложеніемъ на причисленнаго исполненія какихъ либо служебныхъ обязанностей или безъ того; и б) нѣкоторыя должности управленія общественнаго, относительно которыхъ въ законѣ имѣется прямое постановленіе, предоставляющее имъ права государственной службы. Существуетъ три рода такихъ должностей: 1) всѣ должности, замѣщаемыя по выборамъ отъ дворянства (Св. Зак., томъ IX, Зак. Сост., ст. 317), 2) предсѣдатели и члены земскихъ управъ (Св. Зак., томъ II, Пол. Зем. Учр., ст. 124) и 3) городскіе головы, члены городскихъ управъ и въ нѣкоторыхъ городахъ городскіе секретари (Св. Зак., томъ II, Город. Пол., ст. 121).

II. Что касается дѣленія обывателей Россіи на лицъ, имѣющихъ право поступленія на государственную службу, и его не имѣющихъ, то это раздѣленіе и его современная постановка объясняются рядомъ историческихъ причинъ. Какъ это уже указывалось выше, лежавшая на дворянствѣ обязанность службы превратилась въ его привилегію, и до

ныя должности".—Ср. опред. 1-го Общ. Собр. Сената 13 дек. 1896 г. и 19 дек. 1897 г. (напечатано у Нолькенъ. Разъясненія Перваго Общаго Собранія Пр. Сената 1901 г., стр. 111—119).

[1]) Въ видѣ изъятія можно указать на то, что должности по нѣкоторымъ возникшимъ за послѣднее время полу-хозяйственнымъ отраслямъ государственнаго управленія (напр. по казенной продажѣ питей) не считаются должностями государственной службы. Но у насъ не имѣется существующаго въ нѣкоторыхъ государствахъ закона противоположенія органовъ власти органамъ исполнительнымъ, напр., во Франціи agents directes и employés, въ Англіи public offices и civil servants, съ признаніемъ тѣхъ и другихъ состоящими на службѣ государству, но съ подчиненіемъ ихъ разнымъ правиламъ, приспобленнымъ къ различію самаго существа исполняемыхъ ими обязанностей. Наше противоположеніе должностей государственной службы и должностей, которыя къ ней не относятся, не совпадаетъ съ противоположеніемъ должностей, являющихся носителями власти, и должностей, никакой доли государственной власти не осуществляющихъ: волостной старшина есть весьма активный органъ власти, а эта должность не есть должность государственной службы; переписчикъ въ департаментѣ министерства отнюдь не есть органъ власти, но можетъ быть должностью государственной службы. Объясняется эти чисто исторически. Наше законодательство о службѣ кристаллизовалось въ царствованіе Имп. Николая I. Тѣ категоріи должностей, которыя имѣлись въ виду законами второй четверти XIX столѣтія, а равно тѣ должности, которыя по существу своему не отличаются отъ коронныхъ должностей того времени (столоначальникъ въ Министерствѣ Торговли и Промышленности, учрежденномъ въ 1896 г.), подошли подъ то же понятіе должности государственной службы; что же касается должностей, которыя являются чѣмъ то принципіально новымъ, какъ напр. органы самоуправленія, то онѣ оказались не вполнѣ подходящими подъ старыя рамки и старыя мѣрки, и первоначально законъ рѣшительно отказывалъ имъ въ характерѣ должностей государственной службы, а если теперь за отдѣльными должностями этого рода права государственной службы и признаются, то не иначе, какъ на основаніи прямого о томъ спеціальнаго постановленія закона.

[2]) Напр. инженеры путей сообщенія, служащіе на частныхъ желѣзныхъ дорогахъ, преподаватели нѣкоторыхъ частныхъ учебныхъ заведеній.

настоящаго времени право поступленія на государственную службу носитъ сословный дворянскій характеръ. Съ теченіемъ времени практическія потребности управленія заставили правительство расширить кругъ лицъ, которыхъ можно было назначать на должности. Сдѣлано это было двоякимъ путемъ. Съ одной стороны начали обходить запретъ принимать то или другое лицо на государственную службу путемъ назначенія не на должность, но къ «исправленію обязанностей» данной должности безъ предоставленія ему при этомъ правъ государственной службы [1]). Съ другой стороны постепенно расширялся кругъ лицъ, которымъ законъ предоставлялъ право поступленія на государственную службу [2]).

III. Въ настоящее время право поступленія на государственную службу опредѣляется двумя условіями: происхожденіемъ и образованіемъ, кромѣ того имѣется нѣсколько спеціальныхъ постановленій, по изъятію предоставляющихъ право поступленія на государственную службу той или иной категоріи лицъ, при чемъ однако эти изъятія ни практическаго, ни принципіальнаго значенія не имѣютъ.

По происхожденію своему имѣютъ право поступленія на государственную службу прежде всего дворяне; лицамъ другихъ сословій доступъ на службу былъ не только фактически затрудненъ, но былъ и вовсе воспрещенъ закономъ. Но эта строгая принципіальность не могла быть долго выдержана. Съ одной стороны появились категоріи лицъ, которымъ правительство благопріятствовало, и на нихъ и ихъ дѣтей поэтому было распространено право государственной службы [3]). Съ другой стороны все увеличивавшаяся сложность государственнаго механизма требовала все большаго и большаго числа чиновниковъ и вынуждала правительство расширять кадры тѣхъ лицъ, которыхъ можно принимать на государственную службу.

Во всякомъ случаѣ дѣйствующее законодательство еще сохранило

---

[1]) Такимъ образомъ возникли разсматриваемыя нами ниже „служба по вольному найму“, „служба заурядъ“ и наконецъ случаи прямого разрѣшенія закономъ назначать на опредѣленныя должности лицъ, не имѣющихъ права поступленія на государственную службу.

[2]) По существу дѣла надо различать два понятія: „права государственной службы“ въ смыслѣ совокупности тѣхъ личныхъ правъ, которыя предоставляетъ самое состояніе на государственной службѣ, и „право государственной службы“ въ смыслѣ права поступленія на государственную службу. Но терминологія нашего законодательства и офиціальнаго языка часто сбивается, и когда желаютъ выразить, что данное лицо (или категорія лицъ) обладаетъ правомъ поступленія на государственную службу, нерѣдко говорятъ, что оно обладаетъ „правами государственной службы“. Поэтому, когда въ законѣ встрѣчается это выраженіе, необходимо по контексту выяснить, въ какомъ именно смыслѣ оно употреблено. О „правахъ государственной службы“ говорятъ иногда не только относительно человѣка, но и относительно должности. Въ такомъ случаѣ это выраженіе означаетъ, что состояніе въ этой должности сообщаетъ (лицу, вообще могущему ихъ имѣть) личныя права человѣка, состоящаго на государственной службѣ.

[3]) Таковы напр. купцы первой гильдіи; въ числѣ такихъ особо благопріятствуемыхъ категорій есть и довольно странныя: напр. по закону 1 сент. 1866 г. (П. С. З. № 43606) право государственной службы признается за малолѣтними пѣвчими, уволенными изъ придворной пѣвческой капеллы за спаденіемъ голосовъ.

довольно длинный списокъ лицъ, которыхъ на службу принимать воспрещено (Уст. Сл. Прав., ст. 6 и 9); въ этотъ списокъ входятъ: иностранцы, купцы второй гильдіи и ихъ дѣти, лица бывшихъ податныхъ состояній, почетные граждане и дѣти ихъ и евреи. Относительно почетныхъ гражданъ законъ (Уст. Сл. Прав., ст. 5 и 6) дѣлаетъ рядъ уступокъ: дѣти тѣхъ почетныхъ гражданъ, которые пріобрѣли личное или потомственное почетное гражданство своею государственною службою, а также потомственные почетные граждане изъ дѣтей личныхъ дворянъ на службу могутъ быть приняты [1]). Эти запреты имѣютъ относительное значеніе: они теряютъ силу въ случаѣ пріобрѣтенія образованія, дающаго право государственной службы (Уст. Сл, Прав., ст. 7); лишь запрещеніе принимать на службу иностранцевъ имѣетъ абсолютное значеніе [2]).

Лица, принимаемыя на службу «по одному праву ихъ происхожденія» (Уст. Сл. Прав., ст. 28), принимаются на нее «званіемъ канцелярскихъ служителей». Канцелярскіе служители дѣлятся на три разряда (тамъ же, ст. 29): къ первому относятся дворяне потомственные, ко второму дворяне личные и еще четыре категоріи лицъ, болѣе или менѣе привилегированнаго характера, къ третьему — остальныя лица, поступающія на службу только по праву происхожденія. Эти разряды различаются срокомъ выслуги перваго классного чина, коллежскаго регистратора (Уст. Сл. Прав., ст. 305 и сл.): канцелярскіе чиновники перваго разряда производятся въ этотъ чинъ по выслугѣ двухъ лѣтъ, второго разряда—четырехъ, и третьяго—восьми, десяти и двѣнадцати лѣтъ. Въ самое послѣднее время всѣ эти постановленія Устава о Службѣ о правѣ поступленія на государственную службу по праву происхожденія, о запрещеніи принимать на службу нѣкоторыя категоріи обывателей и о различіи разрядовъ канцелярскихъ служителей въ зависимости отъ ихъ происхожденія утратили практическое значеніе въ силу именного указа 5 октября 1906 г., изданнаго въ порядкѣ 87-ой статьи Осн. Зак. Этимъ указомъ (п. 1) постановлено: «предоставить всѣмъ россійскимъ подданнымъ, безразлично отъ ихъ происхожденія, за исключеніемъ инородцевъ (Св. Зак. т. IX, изд.

[1]) Уст. Сл. Прав. ст. 1, 2 и 4.—Эти изъятія изъ запрещенія принимать на службу почетныхъ гражданъ находятся въ связи съ тѣмъ иногда проявляющимся (Уст. Сл. Прав. ст. 5 п. 2, 3, 8 и 9) стремленіемъ нашего законодательства, которое сводится къ предоставленію правъ государственной службы дѣтямъ чиновника или офицера, къ какому бы сословію эти дѣти ни принадлежали. Тутъ какъ бы создается наслѣдственность класса чиновниковъ: дѣтямъ какого либо канцелярскаго служителя въ закрѣпощенной дореформенной Россіи вообще мѣста не было: они ни къ какому „обществу“ не принадлежали, и самымъ естественнымъ было для нихъ продолженіе службы отцовъ.

[2]) Впрочемъ для иностранцевъ—и при томъ не зависимо отъ ихъ образованія—установлено разрѣшеніе принимать ихъ на службу по учебной и ученой части (Уст. Сл. Прав., ст. 41—45), на должности телеграфистовъ, механиковъ и надсмотрщиковъ телеграфнаго вѣдомства (Уст. Сл. Прав. ст. 44, п. 14), также на должности по искусственной части горнаго и монетнаго вѣдомства (тамъ же, ст. 46).

1899 г., Зак. Сост., ст. 762), одинаковыя въ отношенія государственной службы права, примѣнительно къ таковымъ правамъ дворянскаго сословія» [1]). Такимъ образомъ, въ настоящее время всѣ «природные обыватели» (ст. I Зак. Сост.) Россіи (т.-е. не инородцы) сравнены въ своихъ служебныхъ правахъ по поступленію на государственную службу «по праву происхожденія». Этотъ указъ, изданный въ первое междудумье, былъ внесенъ на разсмотрѣніе и II, и III Думы, но ими еще не разсмотрѣнъ, и потому все еще сохраняетъ свою силу временнаго постановленія, но на практикѣ примѣняется и устраняетъ дѣйствіе разсмотрѣнныхъ выше постановленій Уст. Сл. Прав.; но формально эти постановленія закономъ еще не отмѣнены и впредь до обращенія указа 5 октября 1906 г. въ законъ остаются въ составѣ Свода.

IV. Лица, по своему происхожденію по закону не могущія поступать на государственную службу, могутъ быть на нее приняты по общему правилу, если окончили гимназію съ медалью (Уст. Сл. Прав., ст. 76) или если окончили высшее учебное заведеніе [2]). Цензъ гимназической медали никогда не имѣлъ практическаго значенія. Что же касается ценза, предоставляемаго окончаніемъ высшаго учебнаго заведенія, то его значеніе въ разное время было различно. Университетскій цензъ, какъ это уже указывалось выше, вообще почти всегда является цензомъ и имущественнымъ, ибо сводится къ требованію, чтобы человѣкъ происходилъ изъ достаточной семьи, которая могла доставить ему и среднее, и университетское образованіе. Кромѣ того по своеобразнымъ условіямъ дореформеннаго сословнаго строя Россіи пользоваться университетскимъ цензомъ могли почти исключительно тѣ же самыя сословія, которыя пользовались правомъ поступленія на государственную службу и по праву своего происхожденія: лицамъ податныхъ сословій поступленіе въ университеты было вообще запрещено, или для этого требовалось разрѣшеніе того податного общества, къ которому принадлежалъ поступающій, а при существованіи подушной подати и рекрутской повинности съ круговою порукою податныхъ обществъ каждому обществу былъ крайне невыгоденъ переходъ его члена въ высшее сословіе, ибо при этомъ податное бремя, лежавшее на самомъ обществѣ, не уменьшалось, а увольняемый изъ общества выбывалъ изъ числа плательщиковъ, и такимъ образомъ

---

[1]) По ст. 762 Зак. Сост. къ числу инородцевъ принадлежатъ: 1) Сибирскіе инородцы, 2) самоѣды Архангельской губ., 3) кочевые инородцы Ставропольской губ., 4) калмыки, кочующіе въ Астраханской и Ставропольской губ., 5) киргизы Внутренней Орды, 6) инородцы областей Акмолинской, Семипалатинской, Семирѣченской, Уральской и Тургайской, 7) инородческое населеніе Закаспійской области и 8) евреи.

[2]) Право поступленія на службу на основаніи полученнаго образованія не сообщается иностранцамъ (см. выше, стр. 82), и изъ указаннаго въ текстѣ общаго правила установлены существенныя изъятія для евреевъ: имъ право государственной службы сообщается лишь окончаніемъ университета, и при томъ со степенью кандидата, или, по университетскому уставу 1884 г., съ дипломомъ 1 степени (Уст. Сл. Прав. ст. 40).

его повинности ложились на остающихся въ обществѣ [1]). Въ дореформенной Россіи образованіе могло явиться самостоятельнымъ источникомъ правъ на службу развѣ лишь для почетныхъ гражданъ и для такъ называемыхъ разночинцевъ, т.-е. для лицъ, почему либо не подлежащихъ приписке ни къ какому сословію. Но въ первой половинѣ XIX ст. такихъ лицъ было сравнительно мало.

Однако для правильной оцѣнки значенія образовательнаго ценза въ условіяхъ общественной жизни Россіи необходимо принять во вниманіе то стремленіе къ высшему образованію, которое отличаетъ русское общество, и готовность русской молодежи идти на всѣ жертвы и на всѣ лишенія только для того, чтобы получить высшее образованіе. Благодаря этому, у насъ приблизительно съ половины XIX ст. высшее образованіе фактически перестало быть монополіею богатыхъ классовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ кругъ тѣхъ лицъ, которымъ законъ воспрещалъ поступленіе въ высшія учебныя заведенія, все суживался, а существовавшіе запреты и стѣсненія мало по малу утрачивали практическое значеніе (см. предыдущую выноску). Образовательный цензъ на дѣлѣ явился источникомъ служебныхъ правъ огромнаго круга лицъ, и, что при этомъ было существенно, лицъ по своему образованію, развитію и пригодности къ работѣ стоявшихъ несравнимо выше тѣхъ, кто служилъ по одному праву своего происхожденія. Общественное значеніе образовательнаго служебнаго ценза обусловливалось еще и тѣмъ, что конкурренція лицъ образованныхъ была опасна для дворянъ, поступавшихъ на службу по праву происхожденія, и, не смотря на возможность сильной поддержки со стороны родныхъ и друзей, для дворянъ стало выгоднѣе получать образованіе, чѣмъ служить безъ него. Такимъ образомъ, и дворянство по мѣрѣ возможности потянулось въ университеты, и общій образовательный уровень русскаго чиновничества постоянно повышался [2]).

---

[1]) Требованіе отъ лицъ бывшихъ податныхъ состояній для поступленія въ учебное заведеніе увольнительнаго общественнаго приговора формально осталось въ законѣ и по настоящее время. Оно устранено лишь указомъ 5 октября 1906 г. Но практическое значеніе этого требованія существенно измѣнилось: съ отмѣною рекрутской повинности (1874 г.) и подушной подати (1885 г.) податныя общества перестали быть заинтересованными въ томъ, чтобы не выпускать никого изъ своего состава. Правда, въ виду существованія общественныхъ сборовъ и круговой поруки обществамъ иногда могло казаться выгоднымъ не отпускать своего члена. Но это соображеніе въ значительной степени парализовалось тѣмъ, что обществу было нерѣдко выгодно отпустить своего члена, ибо онъ утрачивалъ право—въ мѣщанскихъ обществахъ на общественные капиталы и учрежденія, а въ крестьянскихъ обществахъ—на надѣльную землю.

[2]) Обыкновенно признается, что университеты (и вообще высшія учебныя заведенія) тѣмъ привлекаютъ лицъ, желающихъ посвятить себя государственной службѣ, что окончаніе университета непосредственно даетъ право на чинъ XII или X класса; это преимущество само по себѣ никакого значенія имѣть не можетъ, такъ какъ дворянинъ, окончившій гимназію и сразу поступившій на службу, простою выслугою лѣтъ обгонитъ въ чинахъ (или будетъ старше въ томъ же чинѣ) своего товарища, который поступитъ на службу, пройдя университетъ и окончивъ его по II разряду.

V. Кромѣ правъ на государственную службу по происхожденію и по образованію, существуютъ еще двѣ категоріи лицъ, пользующіяся этими правами.

а) По ст. 144 Уст. Сл. Прав. въ отдаленныхъ мѣстностяхъ, въ губерніяхъ Царства Польскаго и Западныхъ, Сѣверныхъ и Восточныхъ [1]) и въ областяхъ Кубанской и Терской дозволяется опредѣлять на гражданскую службу лицъ, по общимъ законамъ не имѣющихъ права поступать на нее. Изъятіе это имѣетъ то основаніе, что въ этихъ мѣстностяхъ замѣщеніе должностей лицами, имѣющими права государственной службы, вызвало бы существенныя практическія затрудненія.

б) Нѣкоторыя, довольно разнообразныя категоріи лицъ по закону могутъ получить первый классный чинъ, хотя бы и не имѣли правъ государственной службы [2]). Повидимому тѣмъ самымъ они получаютъ право и на дальнѣйшее чинопроизводство (ибо всякій коллежскій регистраторъ по прослуженіи въ этомъ чинѣ трехъ лѣтъ можетъ быть произведенъ за выслугу въ слѣдующій чинъ). Коль скоро эти лица такимъ образомъ пріобрѣтаютъ право на чинопроизводство, то засимъ нѣтъ никакого основанія отрицать за ними и право поступленія на штатныя должности съ правами государственной службы [3]).

В. Тѣ виды службъ по государственному управленію, которые закономъ не подводятся подъ понятіе «государственной службы», остаются въ дѣйствующемъ законодательствѣ регламентированными весьма недостаточно. Должностныя лица, состоящія на дѣйствительной государственной службѣ, являются хотя и наиболѣе привилегированнымъ, но во всякомъ случаѣ лишь однимъ изъ многихъ видовъ всѣхъ вообще служащихъ по государственному управленію, однако въ глазахъ закона это есть, такъ сказать, нормальный типъ, единственный типъ, на которомъ законъ останавливается со вниманіемъ; всѣ остальные виды служащихъ являются (по отношенію къ правительственнымъ учрежденіямъ) лишь, такъ сказать, только терпимыми, допускаемыми въ видѣ изъятія, или же (по отношенію къ учрежденіямъ управленія общественнаго) результатомъ шатаній закона, вызванныхъ его безпринципностью.

1) По отношенію къ правительственнымъ учрежденіямъ возможны два вида занятія должностей, не соединенныя (для чиновника) съ правами государственной службы.

а) «Служба по вольному найму», которая характеризуется тѣмъ,

[1]) Архангельской, Олонецкой, Вологодской, Вятской, Пермской, Уфимской, Оренбургской, Самарской, Астраханской и Ставропольской.

[2]) Чинъ можетъ быть полученъ купцами, и при томъ внѣ порядка службы (Уст. Сл. Прав. ст. 33). Цѣлый рядъ служащихъ безъ правъ государственной службы при извѣстныхъ условіяхъ могутъ получить первый классный чинъ (нѣкоторые чины полиціи, — ст. 316, нѣкоторые телеграфисты, — ст. 317, и другія лица, указанныя въ ст. 319 и 320, — наконецъ члены земскихъ управъ, прослужившіе не менѣе трехъ трехлѣтій,—ст. 318).

[3]) Ср. В. В. Ивановскій, Русское Государственное Право, томъ II, стр. 452, а также ст. 33 и 309 Уст. Сл. Прав.

что лицо, «по найму» исполняющее обязанности по какой либо должности, не считается состоящимъ на государственной службѣ и не пользуется личными (служебными) правами, ею доставляемыми. По вольному найму можно занимать перечисленныя въ законѣ должности, вообще признаваемыя должностями государственной службы [1]), при чемъ въ этомъ спискѣ общимъ образомъ указаны всѣ должности писцовъ и канцелярскихъ служителей. Затѣмъ, не могутъ быть замѣщаемы иначе, какъ по вольному найму, всѣ тѣ должности, которымъ не присвоено правъ государственной службы (служительскія должности, а также тѣ, относительно которыхъ это особо постановлено въ законѣ). Вопросъ о служебныхъ правахъ лицъ, служащихъ «по вольному найму», закономъ общимъ образомъ не разсматривается, но изъ отдѣльныхъ постановленій, затрагивающихъ этотъ вопросъ, можно вывести, что они пользуются всѣми тѣми же правами, подлежатъ всѣмъ тѣмъ же ограниченіямъ, что и состоящіе на государственной службѣ, но не пользуются правомъ на чинопроизводство и пенсію (Общ. Учр. Губ. ст. 1204), а также правомъ на мундиръ и на полученіе орденовъ. Практически этотъ видъ службы получилъ гораздо болѣе широкое развитіе, чѣмъ это можно думать по буквѣ закона, при чемъ основаніемъ для этого является желаніе (а иногда и необходимость) назначить на данную должность лицо, которое по своему служебному или иному цензу для того не подходитъ. Признается, что требованія ценза, установленныя для разныхъ должностей, имѣютъ въ виду тѣхъ, кто на эти должности назначается съ правами государственной службы, и такимъ образомъ всѣ требованія ценза устраняются при «исправленіи должности» лицомъ, служащимъ по вольному найму.

б) Занятіе должностей «съ правами государственной службы заурядъ»—есть особое служебное состояніе, возникающее въ томъ случаѣ, когда на ту или другую должность государственной службы [2]) назначается лицо, не имѣющее права поступать на государственную службу. Лицо, занимающее должность на этомъ основаніи, не считается на государственной службѣ [3]), не получаетъ права на производство въ чинъ, соотвѣтствующій классу его должности, и вообще не пользуется правомъ на чинопроизводство, напр. за выслугу лѣтъ. Но въ то время, пока лицо состоитъ въ данной должности, оно пользуется всѣми правами, классу данной должности присвоенными, напр. правомъ на мундиръ даннаго класса [4]).

1) Длинный списокъ этихъ должностей дается статьями 148 и 149 Уст. Сл. Пр. и двумя примѣчаніями къ ст. 149 (по изд. 1896 г.), значительно развитыми по Прод. 1906 г.

2) Должности, по отношенію къ которымъ возможно назначеніе лицъ, не имѣющихъ права на государственную службу, перечислены въ ст. 146 и 147 Уст. Сл. Пр.—Ср. также Пол. Зем. Учр. ст. 124 и Гор. Пол. ст. 121.

3) Ордена, имъ полученныя, не считаются полученными за государственную службу (Сборникъ Рѣшеній Пр. Сената по I Общ. Собр., изд. 1903 г. стр. 9).

4) Ср. Уст. Сл. Пр. ст. 291, 150, 400, 517, 797; Пол. Зем. Учр. ст. 124; Гор. Пол. ст. 121—Пол. Нот. Части ст. 17.

2) Постановленія дѣйствующаго законодательства по отношенію къ службѣ въ органахъ самоуправленія при своей отрывочности и недостаточности являются необыкновенно сложными и запутанными. Тутъ прежде всего слѣдуетъ различать: а) службу выборную въ установленныхъ закономъ должностяхъ коллегіальныхъ органовъ самоуправленія,—т. наз. службу общественную,—б) службу членовъ учрежденій, подходящихъ подъ типъ «собраній» (земскихъ собраній, городскихъ думъ,—см. выше стр. 22) и в) службу въ должностяхъ, установленныхъ органами самоуправленія и замѣщаемыхъ по общему правилу по назначенію какимъ либо выборнымъ органомъ (городскимъ головою, предсѣдателемъ земской управы и т. д.).

а) Постановленія закона о службѣ общественной не объединены въ какомъ либо законодательномъ актѣ [1]), даже внѣшнимъ образомъ они не сходифицированы въ одно цѣлое, и такимъ образомъ относительно каждаго рода выборной службы существуютъ самостоятельныя, крайне пестрыя и по существу своему крайне недостаточныя правила.

Состоящіе на должностяхъ по дворянскимъ выборамъ, какъ это уже указывалось выше, считаются на дѣйствительной государственной службѣ (ст. 317 Зак. Сост.), и такимъ образомъ Уставъ о Сл. Прав. имѣетъ къ нимъ полное примѣненіе, поскольку для нихъ не установлено изъятій, детально регулируемыхъ спеціальными законами (Зак. Сост. 293—347). Что касается круга лицъ, могущихъ занимать должности по выбору дворянства, то онъ обусловливается прежде всего правилами о составѣ дворянскихъ собраній, ибо по общему правилу пункта I ст. 188 Зак. Сост. дворяне могутъ избирать должностныхъ лицъ изъ состава участвующихъ въ дѣлахъ собранія, и сверхъ того избираемы могутъ быть тѣ дворяне, которые, удовлетворяя всѣмъ условіямъ ценза для участія въ дворянскихъ собраніяхъ, не участвуютъ въ нихъ потому, что не имѣютъ чина (ст. 188 п. 2 и ст. 113 п. 4) или земельнаго ценза (ст. 115 и п. 2 ст. 118).

Выборныя лица, занимающія должности въ коллегіальныхъ органахъ земскаго и городскаго самоуправленія, въ настоящее время считаются состоящими на государственной службѣ. Первоначально, при введеніи земства въ 1864 г. и городского безсословнаго самоуправленія въ 1870 г., правъ «государственной службы» во вновь образованныхъ учрежденіяхъ не было предоставлено никому, что, какъ это указывалось выше, находилось въ зависимости отъ господствовавшаго въ правительственныхъ сферахъ взгляда на самоуправляющіяся единицы, какъ на частныя общества. Впослѣдствіи, при земской реформѣ 1890 г. и городской 1892 г. должностямъ членовъ управъ, предсѣдателей земскихъ управъ и городскихъ головъ были предоставлены права государственной службы (Пол. Зем. Учр., ст. 124 и Гор. Пол. ст. 121); но служебныя права

[1]) На подобіе напр. прусскаго Kommunalbeamtengesetz 30 іюля 1899 г.

ихъ остались опредѣленными въ законѣ весьма не полно, и во всякомъ случаѣ общія постановленія Уст. о Сл. Прав. къ нимъ признаются неприменимыми [1]), что отчасти объясняется тѣмъ, что этотъ уставъ исходитъ изъ предположенія, что его постановленія относятся къ лицамъ, служащимъ по назначенію, имѣющимъ начальство и получающимъ содержаніе отъ казны. При этомъ Сенатъ толкуетъ служебное положеніе выборныхъ лицъ земскаго и городского самоуправленія въ томъ смыслѣ, что они только «считаются» на государственной службѣ, но не состоятъ на ней [2]). Практически права государственной службы, предоставленныя этимъ лицамъ, сводятся къ праву на чинопроизводство, на полученіе орденовъ и на ношеніе мундира.

Съ точки зрѣнія условій поступленія на службу тѣ требованія, которымъ должны удовлетворять члены земскихъ и городскихъ управъ, предсѣдатели земскихъ управъ и городскіе головы, вытекаютъ изъ правилъ о земскихъ и городскихъ выборахъ и о цензѣ, съ тою оговоркою, что для предсѣдателей земскихъ управъ требуется еще и обладаніе правомъ поступленія на государственную службу (Пол. Зем. Учр. ст. 117). Лица, избранныя на должности членовъ земскихъ и городскихъ управъ и городскихъ головъ, не пользующіяся правомъ поступленія на государственную службу, «пользуются во все время служенія въ занимаемыхъ должностяхъ заурядъ правами тѣхъ чиновъ, которые соотвѣтствуютъ классамъ сихъ должностей» (Гор. Пол. ст. 121, Пол. Зем. Учр. ст. 124), но въ чины не производятся.

Выборныя должностныя лица городскихъ сословныхъ обществъ не считаются состоящими на государственной службѣ, хотя эти сословныя учрежденія (купеческія управы и купеческіе старосты, мѣщанскія управы и мѣщанскіе старосты, ремесленные головы, цеховые старшины и под-

[1]) Ср. опред. Пр. Сената 12 мая 1898 г. № 4047 (по вопросу о подсудномъ содержаніи), приведенное въ Сборникѣ Мыша „Городовое Положеніе" 1908 г. стр. 348.

[2]) Ср. слѣдующее любопытное рѣшеніе, состоявшееся по поводу ст. 127 Пол. Выб. Гос. Думу, въ силу которой лица, занимающія на гражданской государственной службѣ должность съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, въ случаѣ избранія ихъ въ члены Думы, обязаны оставить занимаемую ими должность: „согласно ст. 124 Пол. Зем. Учр. и ст. 121 Гор. Пол. предсѣдатели и члены земскихъ управъ и городскіе головы не состоятъ, а лишь считаются состоящими на государственной службѣ, и въ виду сего они не могутъ быть отнесены къ числу лицъ, занимающихъ на гражданской государственной службѣ должности съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, такъ какъ подъ гражданскою службою законъ (Уст. Сл. Пр. ст. 1) разумѣетъ службу по опредѣленію отъ правительства, а не по общественнымъ выборамъ". Поэтому Пр. Сенатъ призналъ, что выборная городская и земская служба совмѣстима съ должностью („званіемъ") члена Гос. Думы (указъ 1907 г. № 201).—Ср. Положеніе о Выборахъ въ Гос. Думу съ разъясненіями, изданія М-ва Вн. Дѣлъ 1907 г., стр. 99.—Несомнѣнно, что съ политической точки зрѣнія, при общемъ крайне консервативномъ составѣ земскихъ управъ устраненіе членовъ ихъ и предсѣдателей изъ лицъ, могущихъ быть избранными въ Гос. Думу, могло казаться Пр. Сенату нецѣлесообразнымъ.—Но напр. обсуждая вопросъ о томъ, подлежатъ ли тѣ же лица платежу „сбора съ увеличенія содержанія лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ" (Св. Зак. томъ V, Уст. Пошл., ст. 317 и сл.), Сенатъ признаетъ тѣхъ же лицъ „состоящими" на государственной службѣ. Ср. напр. указъ 29 дек. 1903 г. № 13827, напечатанный у Мыша, Город. Пол. (1910 г.), стр. 1011.

мастерскіе выборные) несутъ цѣлый рядъ административныхъ обязанностей государственнаго характера (выдача видовъ на жительство, раскладка государственныхъ сборовъ и т. п.). Организація этихъ должностей (и отчасти служебныя ихъ права) опредѣляются статьями 583—670 Зак. Сост. [1]).—Право поступленія на эти должности опредѣляется законами о составѣ купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго общества, а также законами о выборахъ въ нихъ. Во всякомъ случаѣ ни по вопросу о поступленіи на эти должности, ни по вопросу о порядкѣ службы и о служебныхъ правахъ постановленія Уст. о Сл. Прав. примѣненія къ нимъ не имѣютъ, и вообще всѣ эти вопросы оказываются регулированными закономъ лишь въ самыхъ общихъ чертахъ.

Служба въ органахъ крестьянскаго (сельскаго и волостного) самоуправленія, не смотря на то, что, въ особенности волостное управленіе, сливается съ государственною администраціею (съ полиціею),—службою государственною не считается, и юридическое положеніе этихъ должностныхъ лицъ регулируется ст. 74—123 Общ. Учр. Крест. (Св. Зак. Томъ IX, Особое Прил. 1). Законами, опредѣляющими составъ сельскихъ и волостныхъ обществъ, а также порядокъ производства выборовъ въ нихъ, опредѣляется и кругъ лицъ, имѣющихъ право занимать эти должности, а также порядокъ ихъ замѣщенія.

Основанія, почему городскимъ и крестьянскимъ сословнымъ должностямъ правъ государственной службы не предоставлено, сводятся, повидимому, къ тому, что на эти права наше законодательство всегда смотрѣло, какъ на весьма цѣнную дворянскую привилегію, а эти должности въ дореформенное время (первая половина XIX в.) признавались чѣмъ то въ общественномъ отношеніи весьма не высокимъ, не господскимъ, во всякомъ случаѣ не дворянскимъ, и потому о предоставленіи имъ правъ государственной службы не могло быть и рѣчи; въ третью четверть XIX в. господствовало ученіе о должностяхъ органовъ самоуправленія, какъ о должностяхъ общественныхъ, не государственныхъ; за послѣднее же время законъ этихъ сословныхъ городскихъ и крестьянскихъ учрежденій и ихъ должностей не касался вовсе, и онѣ остались въ томъ же положеніи, въ которомъ нѣкогда оказались. При этомъ существенное значеніе должно было имѣть также и то, что городскія сословія и крестьяне были вообще лишены правъ государственной службы, такъ что не ломая всей системы Уст. о Сл. Пр., за лицами, служащими въ органахъ городского сословнаго и сельскаго самоуправленія правъ государственной службы и нельзя было признать; для того же, чтобы отступать отъ разъ принятой закономъ точки зрѣнія, никакой практической необходимости не было.

Что же касается должностей по земскому и городскому самоуправленію (т. наз. должностей «общественной службы»), то въ дѣлѣ рас-

[1]) По ст. 592 Зак. Сост. купеческіе старосты считаются въ XIV классѣ государственной службы, пока въ должности пребываютъ, но никакихъ другихъ правъ государственной службы не имѣютъ и состоящими на государственной службѣ не считаются.

пространенія на нихъ правъ государственной службы сыграло преобладающую роль стремленіе, наблюдавшееся въ правительственныхъ сферахъ въ концѣ 80-хъ, въ началѣ 90-хъ годовъ XIX в. а именно—подчинить коронной администраціи органы и должностныхъ лицъ самоуправленія, поставивъ ихъ въ положеніе коронныхъ чиновниковъ. Это подчиненіе устранило бы все, что въ самоуправленіи есть цѣннаго. По существу дѣла признавать службу въ выборныхъ органахъ самоуправленія земскаго, городского и сословнаго государственною, конечно, необходимо; это есть должностная дѣятельность въ учрежденіяхъ, входящихъ въ общую административную систему, при чемъ эти должностныя лица являются носителями извѣстной доли государственной власти. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы должностныя лица органовъ самоуправленія должны быть подчинены министерскимъ чиновникамъ.

б) Что касается земскихъ и городскихъ гласныхъ, то они закономъ вовсе не считаются состоящими на службѣ («государственной» или даже «общественной»), равно какъ и не считаются исполняющими какую либо должность, и ихъ служебныя права и обязанности закономъ совершенно игнорируются, что, конечно, неправильно, ибо они исполняютъ извѣстныя, и при томъ весьма существенныя функціи мѣстнаго государственнаго управленія. Право же на избраніе на эти должности опредѣляется условіями земскаго и городского избирательнаго ценза.

в) Лица, служащія по найму въ городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ (т. наз. «третій элементъ»), оставлены закономъ вовсе безъ вниманія. Никакихъ требованій законъ къ нимъ первоначально не предъявлялъ, и никакихъ правъ ихъ законъ не регулируетъ, сдѣлано это быть можетъ, отчасти оттого, что законъ не желалъ излишней регламентаціей стѣснять дѣятельность земскихъ и городскихъ учрежденій, а быть можетъ, отчасти и оттого, что по этому вопросу нашимъ законодательнымъ учрежденіямъ и министерству нечего было сказать. Положеніе этихъ должностныхъ лицъ законъ регулируетъ только съ точки зрѣнія политической благонадежности, предоставляя губернатору въ случаѣ, если онъ признаетъ лицо, назначаемое или перемѣщаемое съ одной должности на другую, неблагонадежнымъ, не изъявлять на то своего согласія, и въ такомъ случаѣ это назначеніе или перемѣщеніе состояться не можетъ (Пол. Зем. Учр. ст. 107, Гор. Пол. ст. 107, Общ. Учр. Губ. ст. 282).

Г. Что касается общихъ условій поступленія на службу, то установить какія либо начала, которыя бы равно относились ко всѣмъ видамъ службы, весьма трудно. Но нѣкоторые основные принципы все таки могутъ быть намѣчены, при чемъ надо имѣть въ виду, что законъ, занимаясь преимущественно «государственною службою» въ техническомъ смыслѣ слова, даетъ для нея цѣлый рядъ спеціальныхъ постановленій, которыя по мысли законодателя нерѣдко имѣютъ значеніе положеній, установленныхъ для службы вообще, но въ силу того, что Уст. о Сл. Прав. на дѣлѣ оказался сборникомъ законовъ, относящихся

только къ этому привилегированному роду службы, установленныя въ данномъ Уставѣ правила получили тоже спеціальный характеръ.

1) По общему правилу служеніе государству принимается только отъ своихъ подданныхъ. Съ одной стороны, признается, что государственная служба (въ широкомъ смыслѣ слова) требуетъ отъ чиновника полной преданности данному государству, чего не предполагается у иностранныхъ подданныхъ; съ другой стороны, самое состояніе на службѣ создаетъ извѣстное привилегированное положеніе человѣка не только съ точки зрѣнія личныхъ правъ и преимуществъ, связанныхъ съ состояніемъ на «государственной службѣ», но и съ точки зрѣнія возможности осуществленія въ извѣстномъ кругѣ дѣлъ государственной власти. Относительно «государственной» службы запрещеніе принимать въ нее иностранныхъ подданныхъ прямо установлено въ законѣ [1]). Что касается лицъ, служащихъ по выборамъ въ земскомъ и городскомъ самоуправленіи, а также въ самоуправленіи сословномъ, то иностранцы лишены права занимать эти должности частью въ силу того, что они лишены пассивнаго и активнаго избирательнаго права въ земствахъ и въ городахъ [2]), частью въ силу того, что составъ сословныхъ обществъ опредѣляется закономъ такъ, что иностранцы въ нихъ вовсе не входятъ [3]) и такимъ образомъ оказываются исключенными изъ участія въ выборахъ, производимыхъ этими сословіями, а кругъ лицъ, могущихъ быть избранными каждымъ сословіемъ, ограничивается тѣмъ, кто входитъ въ составъ даннаго сословнаго общества. Въ особомъ положеніи оказываются служащіе по найму въ органахъ самоуправленія. Законъ не требуетъ отъ нихъ русскаго подданства, и ничто не мѣшаетъ иностранцу поступить писаремъ въ городскую управу. Вреда отъ того, конечно, нѣтъ, ибо всякія предположенія, будто свой подданный будетъ лучше относиться къ работѣ, чѣмъ иностранецъ, ни на чемъ не основаны. Но съ точки зрѣнія основныхъ началъ нашего законодательства получается извѣстная непослѣдовательность.

2) Общимъ постановленіемъ, относящимся ко всѣмъ вообще видамъ службы, является воспрещеніе поступленія на службу женщинъ,

[1]) Уст. Сл. Прав. ст. 6 п. 1. Возможно сомнѣніе по вопросу, нельзя ли назначать иностранцевъ „по вольному найму" на должности государственной службы. Ст. 6 Уст. Сл. Прав. этому отнюдь не препятствовала бы, ибо въ ней этого запрещенія нѣтъ. Это отсутствіе запрещенія можно толковать въ томъ смыслѣ, что пріемъ иностранцевъ на службу по найму закономъ не воспрещается. Подтвержденіемъ этого можетъ служить сопоставленіе статей 6 п. а и ст. 41 Уст. о Сл. со ст. 156 того же Устава, гдѣ относительно запрещенія принимать женщинъ на службу сдѣлана оговорка „даже и по найму".

[2]) Пол. Зем. Учр. ст. 16 п. 1 и Гор. Пол. ст. 24 п. 1.

[3]) Своеобразное исключеніе представляютъ въ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ купцы, мѣщане и ремесленники, состоящіе въ иностранномъ подданствѣ: они избираютъ изъ своей среды засѣдателей сословныхъ управъ, т. е. лицъ, осуществляющихъ совмѣстно съ другими членами тѣхъ же управъ функціи управленія, которыя по крайней мѣрѣ въ части носятъ характеръ функцій государственнаго управленія.—Зак. Сост. ст. 641.—Ср. ст. 623 Зак. Сост.

при чемъ Уст. о Сл. Пр. (ст. 156) говоритъ: «на канцелярскія и другія должности во всѣхъ правительственныхъ и общественныхъ учрежденіяхъ, гдѣ мѣста предоставляются по назначенію отъ начальства и по выборамъ, воспрещается пріемъ женщинъ даже по найму». Законъ говоритъ собственно только о канцелярскихъ должностяхъ, какъ бы считая излишнимъ устанавливать для женщинъ запрещеніе занимать высшія (штатныя) должности, да и самый законъ этотъ сравнительно позднѣйшаго происхожденія (14 янв. 1871 г.): до того времени вопроса о назначеніи женщинъ и на канцелярскія должности не возникало [1]). Однако практически изъ этого общаго запрещенія пришлось сдѣлать рядъ отступленій. Если взять Уставъ о Сл. Прав. изданія 1896 г., то вслѣдъ за статьею 156 съ запрещеніемъ принимать на службу женщинъ найдемъ ст. 157, гдѣ изъ этого общаго правила устанавливается рядъ (9) изъятій, при чемъ всѣ эти изъятія касаются допущенія женщинъ къ исполненію низшихъ, не штатныхъ должностей, и при томъ всегда безъ предоставленія женщинамъ «какихъ либо правъ и преимуществъ, государственною службою пріобрѣтаемыхъ». Только по одному закону 1891 года женщинъ дозволено назначать «въ случаѣ надобности» на штатное мѣсто [2]). По Продолженію Свода Законовъ 1906 г. къ 9 пунктамъ статьи 157 прибавлено еще 13, при чемъ въ 4-хъ пунктахъ говорится уже о назначеніи на штатныя должности и о томъ, что женщины могутъ пользоваться «правами государственной службы». Списокъ должностей, на которыя могутъ назначаться женщины, еще увеличенъ въ Продолженіи 1908 г. При этомъ, по прим. къ ст. 157 (по Продолженіямъ 1906 и 1908 гг.) министрамъ Путей Сообщенія и Юстиціи, Государственному Контролеру и Главноуправляющему Земледѣліемъ и Землеустройствомъ предоставлено ближайшимъ образомъ опредѣлять, въ какомъ количествѣ и на какія мѣста, имъ подвѣдомственныя, могутъ быть допущены женщины.

Такимъ образомъ въ смыслѣ правъ поступленія на службу по назначенію отъ правительства, какъ по вольному найму, такъ за послѣднее время и съ правами государственной службы, положеніе женщинъ медленно, но постепенно улучшается. Что касается собственно правъ гогосударственной службы, то эти права, повидимому безъ прямого основанія въ законѣ, женщинамъ все таки предоставляются не въ полномъ

---

[1]) Впервые женщины были допущены на службу, на должности помощниковъ экономовъ въ женскихъ учебныхъ заведеніяхъ Высочайше утвержденнымъ 10 февр. 1864 г. докладомъ Главноуправляющаго IV Отдѣленіемъ Собств. Е. И. В. Канцеляріи.—Въ 1871 г. вопросъ о допущеніи женщины на службу разсматривался въ Комитетѣ Министровъ въ присутствіи Государя и получилъ отрицательное разрѣшеніе въ виду „усиленнаго въ то время стремленія женщинъ къ пріобрѣтенію политическихъ и общественныхъ правъ въ ущербъ положенію ихъ въ семьѣ“. При этомъ инниціаторомъ вопроса, шефомъ жандармовъ, указывалось на то, что „женщины руководятся больше чувствомъ, чѣмъ разсудкомъ, а потому къ службѣ не пригодны“. Середонинъ. Историческій Обзоръ Комитета Министровъ, томъ III ч. 2, стр. 31 — 32. — Тхоржевскій, тамъ-же, томъ IV, стр. 296—297.

[2]) На должность штатнаго надзирателя въ Институтѣ Экспериментальной Медицины.

объемѣ: въ чины ихъ не производятъ [1]), орденовъ не даютъ [2]), правъ ношенія мундира не предоставляютъ, такъ что права государственной службы сводятся для нихъ къ праву на пенсію. Что касается выборной службы въ органахъ самоуправленія (безсословнаго и сословнаго), то законы, опредѣляющіе избирательный цензъ, по большой части прямо исключаютъ женщинъ [3]), и кромѣ того ст. 156 Уст. Сл. Пр. редактирована такъ, что препятствуетъ избранію женщинъ и въ органахъ самоуправленія. Что касается наконецъ должностей по назначенію въ органахъ самоуправленія, то на практикѣ женщины тамъ принимаются на службу весьма часто, хотя общая редакція ст. 156 Уст. Сл. Прав., говорящей и о службѣ по найму въ учрежденіяхъ общественныхъ, повидимому такой службѣ препятствуетъ.

3) Въ качествѣ общаго требованія для служебной дѣятельности законъ вообще не знаетъ образованія, но для «государственной службы» извѣстныя постановленія въ нашемъ законодательствѣ имѣлись уже давно. Въ этомъ отношеніи одною изъ наиболѣе извѣстныхъ мѣръ былъ указъ 6 авг. 1809 г. (изданный по почину Сперанскаго), которымъ предписывалось не производить въ чинъ коллежскаго ассесора (въ то время дававшій потомственное дворянство) и въ чинъ статскаго совѣтника лицъ, не имѣющихъ университетскаго диплома или не выдержавшихъ соотвѣтственнаго экзамена (по программѣ, приложенной къ этому указу). Указъ этотъ вызвалъ въ нашемъ чиновничествѣ крайнее неудовольствіе, и очень скоро изъ него начали допускать отступленія, которыя мало по малу свели этотъ указъ на нѣтъ. Въ 1834 г. [4]) было установлено три разряда служащихъ, смотря по полученному ими образованію—высшему, среднему или домашнему (низшему), съ разными служебными правами. Но въ концѣ царствованія Николая I въ связи

[1]) Въ видѣ исключеній можно указать на Ю. Ѳ. Адлербергъ, гувернантку В. Кн. Николая Павловича, которая въ 1802 г. была пожалована въ „генеральши", и на статсъ-даму Ш. К. Ливенъ, которая въ 1799 г. была пожалована графинею, а потомъ княгинею (См. Сборникъ Русск. Ист. Общ. томъ 98-ой, стр. 10 и 12).

[2]) Женскій орденъ Св. Екатерины дается лицамъ, занимающимъ извѣстное положеніе при Дворѣ, и потому къ тѣмъ женщинамъ, которыя состоятъ на службѣ на тѣхъ скромныхъ должностяхъ, на которыя онѣ теперь допускаются, не имѣетъ никакого отношенія. Но медали женщинамъ, состоящимъ на службѣ, даются.

[3]) Пол. Зем. Учр. ст. 17.—Гор. Пол. ст. 26.—Для дворянскихъ выборовъ, Зак. Сост ст. 125. Относительно другихъ сословій законъ прямыхъ указаній не содержитъ. По поводу крестьянъ возможно сомнѣніе; на сельскихъ сходахъ съ активнымъ избирательнымъ правомъ женщины допускаются (Рѣшеніе I Д-та Пр. Сената 13 іюня 1878 г. № 4757 и II-го Департамента Пр. Сената 10 января 1890 г. № 22), и никакого постановленія, лишающаго ихъ пассивнаго избирательнаго права, не существуетъ: постановленія Устава о Сл. Прав. и въ частности ст. 156 къ крестьянскому общественному управленію очевидно не относятся. На практикѣ случаи избранія женщинъ на должности по крестьянскому общественному управленію встрѣчаются, въ особенности въ мѣстностяхъ, гдѣ развиты отхожіе промыслы, и гдѣ изъ мужчинъ избирать бываетъ некого.

[4]) 25 іюня, П. С. З. № 7224.

съ тѣми опасеніями, которыя тогда внушали университеты, всякія преимущества образованія были упразднены [1]).

Эпоха Великихъ Реформъ начинаетъ новый рядъ мѣръ, направленныхъ къ повышенію образовательнаго ценза служащихъ. Для всѣхъ принимаемыхъ на государственную службу установлено требованіе правильно читать, писать и знать основанія грамматики и ариѳметики (ст. 17 Уст. Сл. Пр.). Но этотъ цензъ достаточенъ только для поступленія на службу. Для полученія перваго классныго чина надо [2]) окончить уѣздное (или городское) училище или же выдержать соотвѣтственный экзаменъ. Этотъ цензъ имѣетъ существенное практическое значеніе, ибо по общему правилу нельзя быть назначеннымъ на штатную должность, не имѣя по крайней мѣрѣ перваго класснаго чина. Наконецъ всѣмъ высшимъ учебнымъ заведеніямъ и нѣкоторымъ среднимъ предоставлена та привилегія, что лица, окончившія ихъ, при поступленіи на службу немедленно утверждаются въ чинѣ XIV, XII, X и даже IX класса. Практически, особенно въ прежнее время, когда требованіе соотвѣтствія чина и класса должности соблюдалось строго, это преимущество въ чинѣ, съ котораго лица съ высшимъ образованіемъ начинали службу, приводило къ тому, что они начинали ее, минуя низшія должности. Но этого, да и вообще никакого образовательнаго ценза не требуется отъ лицъ, занимающихъ должности въ правительственныхъ установленіяхъ «по вольному найму», а равно и отъ лицъ, занимающихъ всѣ вообще должности, не относимыя къ должностямъ «государственной службы».

§ 4. Юридическая природа административной службы.

Юридическая природа службы [3]) должна быть нами разсмотрѣна съ двухъ точекъ зрѣнія: надо установить, А) какова юридическая природа тѣхъ актовъ, въ силу которыхъ возникаетъ и прекращается служебное (и должностное) отношеніе, и Б) какова юридическая природа и содержаніе самого этого отношенія.

---

[1]) Это осуществилось въ законѣ 9 декабря 1856 г. П. С. З. № 31237 (онъ получилъ утвержденіе уже при Александрѣ II).

[2]) Кромѣ выслуги лѣтъ, положенныхъ для канцелярскихъ служителей того или другого разряда.

[3]) Мы остановимся тутъ исключительно на вопросѣ объ административныхъ органахъ государства въ виду того, что 1) монархъ, какъ по способу призванія къ тому, чтобы быть органомъ государства (престолонаслѣдіе), такъ и по содержанію своихъ правъ коренным образомъ отличается отъ всѣхъ другихъ органовъ государства (см. томъ I настоящихъ лекцій); 2) члены парламента тоже занимаютъ совершенно своеобразное положеніе, разсмотрѣнное нами въ Конституціонномъ Правѣ; 3) военные и морскіе чины составляютъ предметъ изученія особой науки; 4) судьи, въ общемъ подчиняясь тѣмъ же правиламъ, что и административные чиновники, отличаются отъ нихъ многими существенными чертами, изученіе которыхъ внѣ связи съ общими вопросами судоустройства и судопроизводства представляется нецѣлесообразнымъ.

A. I. Вопросъ о юридической природѣ того акта, которымъ создается «служебное отношеніе», началъ разрабатываться въ Германіи еще въ XVII в., при чемъ высказывавшіяся тогда теоріи, считаясь гл. обр. съ тѣмъ положеніемъ вещей, которое уже отходило въ прошлое, усматривали въ поступленіи на службу заключеніе гражданскаго договора съ государемъ; государь нанималъ себѣ помощника для исполненія тѣхъ задачъ по управленію своими владѣніями, съ которыми самому ему было не управиться. Этотъ договоръ по тогдашнему пониманію государственной власти, какъ совокупности гражданскихъ правъ, связанныхъ съ землевладѣніемъ, не могъ пониматься иначе, какъ договоръ частно-правовой [1]). При этомъ научныя теоріи [2]) по вопросу о государственной службѣ съ XVII в. начинаютъ вращаться около вопроса, имѣетъ ли фюрстъ право уволить чиновника по своему усмотрѣнію: въ этомъ правѣ видѣли проявленіе того, что интересы государственные преобладаютъ надъ частными интересами чиновника, раньше разсматривавшагося только, какъ сторона въ гражданской сдѣлкѣ. Для обоснованія этого права фюрста [3]) службу конструировали (оставаясь вѣрными старому взгляду на нее, какъ на гражданскую сдѣлку), какъ прекарій, какъ contractus innominatus (do, ut facias, — что уже ровно ничего не выясняло), и чаще всего, какъ мандатъ. Эта послѣдняя конструкція принималась и тѣми, кто замѣчалъ, что въ положительномъ правѣ служба трактуется, какъ отношеніе публично-правовое,—въ такомъ случаѣ говорили, что это есть «публично-правовой мандатъ», т. е. объясняли явленіе, давая ему наименованіе, невѣдомо, что обозначающее [4]).

Публично-правовой характеръ служебныхъ отношеній былъ ясно выдвинутъ Геннеромъ [5]); онъ видѣлъ въ поступленіи на службу односторонній приказъ монарха, которому подданный обязанъ подчиниться [6]).

---

[1]) Bornhak. Preussisches Staatsrecht, томъ II, стр. 5—11.

[2]) Подробную теорію этихъ конструкцій даетъ Rehm, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht historisch-dogmatisch dargestellt,—въ Hirth's Annalen des Deutschen Reichs 1884 г., стр. 567—687 и 1885 г. стр. 65—217; главнымъ образомъ 1884 г. стр. 585—593.—Ср. Laband, D. Staatsrecht, 1895 т. I, стр. 391—392; Kammerer, La fonction publique en Allemagne, стр. 67—71.

[3]) Bornhak, назв. соч. т. II, стр. 13.

[4]) Rehm, назв. соч., стр. 386, 651.—Bornhak, назв. соч., томъ II, стр. 14.—Laband, т. I, стр. 391—392.

[5]) N. Th. Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechtes und der Nationalökonomie betrachtet. 1808.

[6]) Позднѣйшіе сторонники этой конструкціи приведены у Laband, назв. соч. т. I, стр. 392, и болѣе подробно у Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht, 1905, стр. 501, вын. 18 и стр. 505, вын. 1.—Эта конструкція можетъ считаться господствующею въ германской литературѣ со временъ H. A. Zachariae, Deutsches Staas-und-Bundesrecht, 1854 г. томъ II стр, 27—30. У него этотъ актъ власти конструируется, какъ lex specialis, при чемъ спеціальный законъ создаетъ какъ публично-правовыя обязанности чиновника по отношенію къ государству, такъ и частно-правовыя требованія чиновника, его право на жалованіе (въ Германіи дѣла о невыплаченномъ жалованьи подсудны гражданскимъ судамъ). Къ этой теоріи примыкаетъ и А. Д. Градовскій, который тоже говоритъ (Начала Русскаго Государственнаго Права т. II, стр. 48—49) о lex specialis и о добавочномъ „частномъ“ элементѣ; въ виду того, что въ Россіи дѣла о жалованьи признаются дѣлами административными и граж-

Затѣмъ Шмиттгеннеромъ [1]) была развита теорія, разсматривающая поступленіе на службу, какъ договоръ публичнаго права, который устанавливаетъ для обѣихъ сторонъ—государства и лица, поступившаго на службу,—права и обязанности публичнаго характера [2]).

Разсуждая абстрактно, можно конечно было бы допустить установленіе служебнаго отношенія и актомъ власти, и договоромъ; вопросъ лишь въ томъ, какъ въ дѣйствительности обстоитъ дѣло въ положительномъ правѣ. Въ пользу того, что это есть договоръ, говоритъ тотъ фактъ, что почти [3]) всегда для поступленія на службу надо подать о томъ прошеніе [4]), и такимъ образомъ это поступленіе имѣетъ видъ соглашенія двухъ воль,—просящаго и назначающаго,—что и является характернымъ для договора. Прекращеніе службы, увольненіе въ отставку точно такъ же совершается двумя актами: подачею прошенія объ отставкѣ и соотвѣтствующимъ распоряженіемъ начальства. Но не всякое соглашеніе воль двухъ лицъ создаетъ именно договоръ: есть такія волеизъяв-

---

данскимъ судамъ не подсудны, въ курсѣ русскаго государственнаго права говорить о жалованьи, какъ о „частномъ“ элементѣ, неправильно. Что же касается характеристики приказа о назначеніи, какъ спеціальнаго закона, то въ конституціонномъ государствѣ это всегда абсолютно невѣрно, ибо назначеніе на должности никогда не происходитъ въ законодательномъ порядкѣ, а для абсолютной монархіи, гдѣ каждый приказъ короля имѣлъ силу закона, такая конструкція была невѣрна, поскольку назначеніе на должность могло исходить и не только отъ короля, но и отъ другихъ органовъ власти. Въ настоящее время этотъ актъ власти, устанавливающій служебныя отношенія, понимаютъ, какъ актъ административный. Ср. Rehm, назв. соч. стр. 674 сл.;—Meyer-Anschütz, назв. соч. стр. 501;—Rönne, Staatsrecht der Preussischen Monarchie, 1883 томъ III, стр. 406; H. Schulze, Preussisches Staatsrecht, 1888 томъ I стр. 308; Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 1895, стр. 303–305;—Walz, Badisches Staatsrecht, 1909, стр. 142 и сл.

1) Schmitthenner. Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts, 1845, стр. 498 и сл.

2) Теорія эта весьма популярна среди современныхъ германскихъ ученыхъ. Ср. Stengel въ Annalen des Deutschen Reichs 1876 г., стр 76, и въ Staatsrecht des Königreichs Preussen 1893 стр. 137;—Gareis, Allgemeines Staatsrecht (у Marquardsen), стр. 164.—Gaup, Staatsrecht des Königreichs Würtemberg 1895, стр. 141.—Jellinek, System, стр. 168 и сл., 198 и сл.—Дальнѣйшія литературныя указанія см. у Meyer-Anschütz. Deutsches Staatsrecht 1905, стр. 500, вын. 16;—Saripolos, Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, 1909, стр. 83.—Разновидностью этой теоріи являются: 1) взглядъ M. Seydel (Allgemeine Staatslehre стр. 59; Bayerisches Staatsrecht 1886 г. т. II стр. 325–327 и 1896 г. т. II, стр. 182—191);—также Rehm (въ Annalen des Deutschen Reichs 1885 г., стр. 78—81, 111, 112); изъ русскихъ юристовъ В. В. Ивановскій, Русское Государственное Право томъ II, стр. 567, 568, 578; по ихъ мнѣнію этотъ договоръ заключается не съ государствомъ, а съ государемъ (конструкція, особенно удачная для республикъ). 2) Теорія, которая видитъ въ поступленіи на службу договоръ, но не обязательнаго права, а аналогичный договору коммендаціи, устанавливавшему въ средніе вѣка вассальныя отношенія (Laband, Deutsches Staatsrecht т. I стр. 386). Но врядъ ли можно признать, что такое объясненіе кому либо что либо выясняло; къ тому же существованіе этой аналогіи Лабандъ только утверждаетъ, но не доказываетъ, да и доказать ея нельзя, ибо возникновеніе и содержаніе вассальныхъ отношеній совершенно иныя, чѣмъ современныхъ служебныхъ.

3) Есть лица, поступающія на службу и помимо своей воли. По большинству германскихъ законодательствъ принятіе должностей въ органахъ самоуправленія составляетъ обязанность избранныхъ въ нихъ (ср. Bornhak, Preussisches Staatsrecht, томъ II, стр. 18—19).

4) Уст. Сл. Пр, ст. 176: „желающій поступить въ службу обращается съ просьбою о томъ въ то самое мѣсто, куда онъ опредѣлиться намѣренъ“.—Ср. ст. 19 того же Устава.

ленія, которыя при совпаденіи (и при условіи выраженія въ установленной формѣ) непосредственно создаютъ извѣстный юридическій результатъ; есть другія волеизъявленія, которыя сами никакихъ новыхъ юридическихъ состояній не создаютъ, но являются только условіемъ для того, чтобы могло быть совершено то или иное дѣйствіе, съ которымъ уже связываются данныя юридическія послѣдствія. Если для постриженія въ монашество требуется выраженіе желанія со стороны постригающагося (Зак. Сост. ст. 411) и требуется, далѣе, чтобы на постриженіе согласилось епархіальное начальство (ст. 412), то совпаденіе этихъ двухъ воль еще не создаетъ монашества; для этого требуется еще обрядъ постриженія; и когда постриженіе совершено, то именно въ силу этого постриженія человѣкъ сталъ монахомъ, и для него наступили всѣ юридическія послѣдствія поступленія въ монашество (Зак. Сост. ст. 415, 417 и др.). Если обрядъ совершенъ надъ тѣмъ, кто его не желалъ (кромѣ случая насилія), или не заявлялъ о своемъ желаніи, или если обрядъ совершенъ помимо воли архіерея, то актъ постриженія тѣмъ не менѣе сохраняетъ свою силу [1]).

Возникновеніе служебныхъ правъ и обязанностей, а также и прекращеніе ихъ законъ всегда непосредственно связываетъ съ самымъ актомъ подлежащей власти о назначеніи или увольненіи чиновника [2]). Изъ этого ясно, что законъ не признаетъ договорнаго характера за назначеніемъ на должность (и принятіемъ на службу), но видитъ въ этомъ односторонній актъ власти. Это доказывается еще и тѣмъ, что если почему либо (напр. по ошибкѣ) состоится назначеніе на должность или принятіе на службу лица, которое объ этомъ не просило, то въ томъ случаѣ, если это лицо желаетъ освободиться отъ несенія обязанностей по данной должности, оно можетъ отъ этого освободиться не простымъ заявленіемъ, что оно о томъ не просило, но лишь возбудивъ ходатайство объ отмѣнѣ акта о назначеніи новымъ административнымъ актомъ, увольняющимъ назначеннаго отъ службы или отъ должности. Ни одно законодательство не знаетъ для этихъ случаевъ того порядка, чтобы назначенный помимо своей воли могъ одностороннимъ своимъ заявленіемъ (объ отсутствіи своего согласія) лишить актъ о назначеніи всякой силы; между тѣмъ это было бы необходимо, еслибы законъ стоялъ на точкѣ зрѣнія договора: для того, чтобы была наличность договора,

[1]) По вопросу о томъ, что не всегда соглашеніе двухъ воль создаетъ договоръ, ср. H. Preuss. Das städtische Amtsrecht in Preussen, стр. 81.

[2]) Уст. Сл. Прав. ст. 559 (содержаніе производится со времени приказа о назначеніи), Уст. Пенс., ст. 63 (окончаніемъ службы считается приказъ объ увольненіи). При этомъ существенно, что назначеніе или увольненіе считаются уже состоявшимися со времени подписанія приказа, а не со времени сообщенія его чиновнику. Относительно должностныхъ лицъ избираемыхъ и не подлежащихъ утвержденію, напр. городскихъ гласныхъ, законъ связываетъ пріобрѣтеніе ими званія гласнаго непосредственно съ исходомъ баллотировки (Город. Пол., ст. 46). Если лицо, избранное на должность, нуждается въ утвержденіи какимъ либо другимъ органомъ (напр. члены городскихъ управъ, избранные городскою думою, утверждаются губернаторомъ), то они пріобрѣтаютъ служебныя права непосредственно вслѣдъ за состоявшимся утвержденіемъ (Город. Пол., ст. 118—119).

необходимо согласіе двухъ воль, и наличность только одной воли вовсе не создаетъ договора, даже и такого, который могъ бы быть расторгнутъ или отмѣненъ [1]). Наконецъ, принятію договорной теоріи безусловно препятствуетъ и то, что назначеніе на службу или должность лица, которое объ этомъ не просило, во многихъ случаяхъ является административнымъ актомъ вполнѣ дѣйствительнымъ [2]).

Такимъ образомъ въ настоящее время поступленіе на службу всюду создается не договоромъ, но одностороннимъ актомъ власти [3]), и если законъ и требуетъ, чтобы назначались лица, о томъ ходатайствовавшія, то это ходатайство имѣетъ характеръ не конституирующаго элемента самой сдѣлки, но лишь указаннаго въ законѣ условія для соотвѣтственнаго административнаго акта, условія, предписываемаго въ виду того практическаго соображенія, что теперь на службу стремятся многіе, и что потому не за чѣмъ кого бы то ни было приневоливать къ службѣ, тѣмъ болѣе, что работа подневольная всегда хуже работы человѣка, который самъ къ ней стремится.

Итакъ, назначеніе на службу (государственную въ широкомъ смыслѣ этого слова, т.-е. на службу государству) не есть заключеніе договора между государемъ (или государствомъ, или наконецъ какимъ либо органомъ государства) съ обывателемъ, но административный актъ подлежащаго органа власти, при чемъ этотъ актъ создаетъ для назначеннаго особое состояніе государственной службы или пребыванія въ той или иной должности (хотя бы и не пользующейся правами «государственной службы» въ техническомъ смыслѣ этого слова).

2. Этотъ административный актъ принятія на службу или назначенія на должность можетъ имѣть разную форму. По современнымъ германскимъ ученіямъ назначеніе на должность и принятіе на службу совершается по общему правилу актомъ верховной власти и по исключенію актомъ какого либо должностнаго лица, которому это право делегировано монархомъ [4]). Этотъ же взглядъ положенъ въ основу и

---

[1]) См. по этому поводу O. Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht, 1896, томъ II, стр. 221—222.

[2]) Таково напр. назначеніе на должность, совершаемое въ дисциплинарномъ порядкѣ, напр. „переводъ съ высшей должности на низшую" (Ул. о Нак., ст. 69), далѣе, при избраніи на должность, отъ которой избранный не имѣетъ права отказаться (Общ. Пол. Крест. ст. 189,—Зак. Сост. ст. 588,—Уст. Сл. Прав. ст. 59, 63, 65, 69, 77, 79, 80, 85, 87 и др.—ср. Зак. Сост. с5 302). Ср. подробный анализъ подобныхъ случаевъ въ германскомъ правѣ у O. Mayer назв. сочиненіе, томъ II, стр. 202—219.

[3]) На той же точкѣ зрѣнія, исходя изъ иныхъ соображеній, стоитъ H. Preuss. Das städtische Amtsrecht in Preussen, стр. 85—86. Во французской литературѣ и въ судебно-административной практикѣ повидимому не возбуждаетъ сомнѣнія, что не только служба государственная или выборная служба въ органахъ самоуправленія создается одностороннимъ актомъ власти но точно такъ же понимается и поступленіе на должности по найму въ общинныя учрежденія. Ср. Hauriou. Droit administratif. 1903 стр. 557. Duguit. Droit constitutionnel, 1907 стр. 428—435.—Jèze. Principes de droit administratif, стр. 41—42. Ср. рѣшенія фр. гос. совѣта, приведенныя у Berthélemy. Droit admin. стр. 71.

[4]) Meyer-Anschütz. Deutsches Staatsrecht. 1905, стр. 496, 505.—Эта мысль выражена и въ § 18 Германской конституціи.

ст. 17 нашихъ Основныхъ Законовъ. Мы видѣли [1]), что по крайней мѣрѣ у насъ вопреки этой статьѣ Осн. Законовъ назначеніе чиновника актомъ верховной власти есть скорѣе рѣдкое исключеніе, чѣмъ общее правило. Что касается ученія, что всякое должностное лицо, назначающее кого либо на должность, дѣйствуетъ по делегаціи монарха, то не говоря уже о томъ, что довольно странно усматривать въ губернскомъ правленіи, назначающемъ станового пристава (Общ. Учр. Губ., ст. 668), делегата Государя Императора, ученіе это, всецѣло коренящееся въ общественныхъ условіяхъ средневѣковаго германскаго государства, совершенно несостоятельно съ точки зрѣнія чисто юридической: полномочіе губернскаго правленія (или вообще любого должностнаго лица или правительственнаго установленія) по назначенію на должности не есть полномочіе, основанное на делегаціи или вообще на какомъ либо актѣ единоличной власти монарха, но всегда основано на законѣ, т.-е. на актѣ, который не можетъ признаваться исходящимъ отъ одного монарха, и слѣдовательно право какого либо органа подчиненнаго управленія назначать должностныхъ лицъ является такимъ же основаннымъ на законѣ полномочіемъ (компетенціей) этого органа, какъ и такое же полномочіе монарха (ср. ст. 17 Осн. Зак.).

Назначенія на должности совершаются у насъ (какъ и повсемѣстно): 1) актами верховнаго управленія (по отношенію къ тѣмъ лицамъ, относительно которыхъ это указано въ законѣ), — 2) актами правительственныхъ установленій и должностныхъ лицъ (какъ органовъ коронной службы, такъ и органовъ самоуправленія), опять таки въ предѣлахъ предоставленной каждому органу законной компетенціи, — 3) избраніемъ, совершаемымъ тою или иною коллегіею или собраніемъ, одною изъ законныхъ функцій которыхъ является избраніе на извѣстныя должности (земское собраніе избираетъ членовъ управы), или даже собраніемъ, всѣ функціи котораго исчерпываются производствомъ выборовъ (земское избирательное собраніе, избирающее земскихъ гласныхъ). Выборы, производимые органами самоуправленія, по какой то традиціи, искажающей существо дѣла, принято разсматривать, какъ нѣчто совершенно отличное отъ назначеній, производимыхъ органами коронной администраціи, между тѣмъ по существу дѣла эти выборы являются точно такимъ же административнымъ актомъ, служащимъ юридическимъ основаніемъ для облеченія человѣка тѣми или другими указанными въ законѣ административными полномочіями; по своей юридической природѣ (напр. въ отношеніи обжалованія, отмѣны, значенія допущенныхъ неправильностей) выборы представляютъ полное тождество съ назначеніями на должность, производимыми коллегіальными учрежденіями коронной службы. Наконецъ 4) нѣкоторыя должностныя лица исполняютъ свои функціи безъ всякаго предварительнаго административнаго акта (назначенія), ихъ на это уполномочивающаго, а прямо на

[1]) См. томъ I, стр. 180—182.

основаніи закона [1]). Таковы, напр., лица, участвующія въ земскихъ и городскихъ избирательныхъ собраніяхъ, въ выборахъ членовъ волостного схода. Обыкновенно считаютъ, что такія лица участвуютъ въ выборахъ не въ качествѣ временныхъ органовъ государства (временныхъ должностныхъ лицъ), а въ качествѣ обывателей (удовлетворяющихъ тому или иному цензу). Но такая точка зрѣнія неправильна. Всякій чиновникъ, и любой министръ, — тоже обыватель; но поскольку онъ исполняетъ тѣ или другія служебныя обязанности, осуществляетъ извѣстныя функціи власти, онъ дѣйствуетъ не въ качествѣ обывателя, но въ качествѣ одного изъ органовъ управленія; точно такъ же и избиратель земскій, городской или парламентскій, будучи вообще обывателемъ, въ то время, когда онъ осуществляетъ свое избирательное право, исполняетъ извѣстную общественную функцію и является одною изъ частицъ общаго правительственнаго механизма страны. Конечно, въ министрѣ его правительственныя функціи и его служебное положеніе выступаютъ на первый планъ сравнительно съ его ролью простого обывателя; многое онъ чувствуетъ иначе, чѣмъ простой обыватель, и есть такія нужды обывателей, которыхъ министръ на себѣ не чувствуетъ вовсе (необходимости защиты отъ произвола полиціи), но извѣстныя свойства обывателя есть и въ министрѣ. Въ земскомъ избирателѣ элементы обывателя, конечно, преобладаютъ; на томъ, за кого онъ подаетъ свой голосъ, сказываются его взгляды и нужды именно, какъ обывателя: но это не мѣшаетъ тому, чтобы его участіе въ выборахъ было участіемъ въ осуществленіи извѣстнаго административнаго акта, избранія (назначенія) должностного лица, несущаго опредѣленныя обязанности въ системѣ мѣстнаго государственнаго управленія.

3. Роль даннаго органа власти въ назначеніи должностного лица или въ принятіи его на службу можетъ быть различною. Иногда назначеніе является актомъ, исходящимъ лишь отъ одного какого либо органа: министры назначаются Государемъ (Учр. Мин., ст. 29), въ губернскихъ мѣстахъ на должности отъ XIV до VII класса назначаютъ начальники этихъ мѣстъ (Уст. Сл. Прав., ст. 174), земскіе гласные избираются (назначаются) земскими избирательными собраніями.

Возможна и болѣе сложная процедура, сводящая назначеніе къ двумъ раздѣльнымъ административнымъ актамъ. Это въ свою очередь можетъ принимать различную форму: назначенія однимъ, высшимъ органомъ «по представленію» другого, низшаго [2]), или же «утвержденія»

---

[1]) Участіе въ выборахъ предоставляется только лицамъ, внесеннымъ въ соотвѣтственные избирательные списки. Но, хотя составленіе этихъ списковъ и является административнымъ актомъ, права избирателей надо считать основанными непосредственно на законѣ, а не на этомъ актѣ, ибо внесеніе въ списки не сообщаетъ правъ избирателямъ, но лишь удостовѣряетъ то, что эти права имъ уже принадлежатъ.

[2]) Учр. Мин., ст. 31 „Начальники отдѣленій и всѣ чиновники въ департаментахъ и канцеляріи министра, по должностямъ V и VI кл. опредѣляются, перемѣщаются и увольняются по представленію директора министромъ“.

однимъ органомъ назначенія, сдѣланнаго другимъ. Въ первомъ случаѣ назначеніе признается исходящимъ отъ верхней инстанціи, связанной въ своихъ дѣйствіяхъ по назначенію только въ томъ, что она должна выждать представленія низшей, но этимъ представленіемъ по закону не связана. Поскольку служебныя права чиновника [1]) опредѣляются тѣмъ, кто его назначилъ на должность, они опредѣляются въ разсматриваемомъ случаѣ по власти назначившей, а не по власти представившей [2]).

Если назначеніе исходитъ отъ одного органа, но съ тѣмъ, что оно становится дѣйствительнымъ лишь въ случаѣ «утвержденія» другимъ органомъ, то преимущественное значеніе придаютъ тому акту, которымъ человѣкъ назначается (или избирается), а не тому, которымъ онъ утверждается [3]). Такъ напр. должностныя лица «управленія общественнаго», напр. члены управъ, избираются земскими собраніями и городскими думами и утверждаются (по общему правилу) губернаторомъ, но являются и въ глазахъ закона, и по существу дѣла выборными органами самоуправленія, но не органами коронной администраціи. Объясняется это тѣмъ, что органу утверждающему принадлежитъ только отрицательная функція—отказать въ утвержденіи. У насъ впрочемъ утвержденіе органами коронной администраціи должностныхъ лицъ органовъ самоуправленія носитъ не вполнѣ отрицательный характеръ въ виду того, что въ случаѣ неутвержденія предложенныхъ кандидатовъ неутвержденныя лица вторично баллотироваться не могутъ, а если не получатъ утвержденія и тѣ, кто избранъ при вторыхъ выборахъ, то должности, остающіяся вакантными, замѣщаются по назначе-

---

[1]) Порядокъ его увольненія, преданія суду (Уст. Уч. Суд., ст. 1088), порядокъ наложенія на него дисциплинарныхъ взысканій (ст. 69 прим. Улож. о Нак.).

[2]) Для назначеній, совершаемыхъ Государемъ по представленіямъ министровъ (это по общему правилу назначенія на должности IV и на нѣкоторыя должности V класса), установленъ особый порядокъ: министры входятъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ о предполагаемомъ ими кандидатѣ и по полученіи согласія Государя вносятъ свое представленіе объ этомъ кандидатѣ черезъ Комитетъ о Службѣ Чиновъ Гражданскаго Вѣдомства и о Наградахъ (Уст. Сл. Прав. ст. 169 и Учр. Ком. Сл. и Нагр., ст. 2), который провѣряетъ формальныя права назначаемаго (соотвѣтствіе чина новому назначенію, отсутствіе правоограниченій и т. п.) и подноситъ Государю проектъ приказа.

[3]) Утвержденіе дается: Государемъ (губернскимъ предводителямъ дворянства, Зак. Сост., ст. 304,—почетнымъ попечителямъ гимназій, избираемымъ дворянствомъ, Уст. Уч. Учр. и Учебн. Зав. томъ XI, ч, I, ст. 1542),—Пр. Сенатомъ (мировымъ судьямъ, Учр. Пр. Сен. ст. 19 п. 3 г. и Учр. Суд. Уст., ст. 37),—Министерствомъ Вн. Дѣлъ (предсѣдателямъ губернскихъ земскихъ управъ, Пол. Зем. Учр., ст. 118,—товарищамъ столичныхъ городскихъ головъ, городскимъ головамъ и ихъ товарищамъ въ городахъ губернскихъ, областныхъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ, Гор. Пол., ст. 118), Министромъ Нар. Просв. (почетнымъ попечителямъ прогимназій, Уст. Уч. Учр. и Учебн. Зав., ст. 1542),—губернаторомъ (членамъ губернскихъ земскихъ управъ, предсѣдателямъ и членамъ уѣздныхъ земскихъ управъ,—Пол. Зем. Учр., ст. 118,—городскимъ головамъ, кромѣ городовъ, гдѣ это утвержденіе дается Мин-ромъ вн. дѣлъ, членамъ городскихъ управъ,—Гор. Пол., ст. 118,—уѣзднымъ предводителямъ дворянства и прочимъ должностнымъ лицамъ, служащимъ по выборамъ отъ дворянства, Зак. Сост, ст. 306,—купеческимъ старостамъ въ городахъ, гдѣ не введено Город. Пол., Зак. Сост. ст. 591,—ремесленнымъ головамъ, Уст. Пром., ст. 305).

нію отъ правительства [1]). Кромѣ того во всякомъ случаѣ до того, какъ состоится утвержденіе, избранный не можетъ вступить въ исполненіе той должности, на которую онъ избранъ [2]).

Утвержденіе губернаторомъ избранныхъ должностныхъ лицъ органовъ самоуправленія имѣетъ по толкованію Пр. Сената совершенно своеобразное основаніе, а именно лишь заботу о томъ, чтобы всѣ должности и мѣста въ губерніи были занимаемы достойными уваженія и вполнѣ благонадежными чиновниками (Общ. Учр. Губ., ст. 282), поэтому Сенатъ находитъ, что губернаторъ можетъ отказать въ утвержденіи только въ томъ случаѣ, если находитъ избраннаго неблагонадежнымъ; если же губернаторъ признаетъ напр., что при выборахъ допущены были какія либо неправильности, то онъ можетъ возбудить въ установленномъ порядкѣ вопросъ объ отмѣнѣ выборовъ, но не можетъ на этомъ основаніи отказать избранному въ утвержденіи [3]).

Наконецъ, соучастіе нѣсколькихъ органовъ въ назначеніи должностного лица можетъ принять еще одну форму, имѣющую громадное значеніе въ строѣ нашей губернской администраціи; губернаторамъ предоставлено право протестовать противъ всѣхъ назначеній, дѣлаемыхъ губернскими мѣстами на всѣ должности какъ по коронной службѣ, такъ и по службѣ въ органахъ самоуправленія: обо всякомъ назначеніи на должность (хотя бы по найму) долженъ быть извѣщенъ губернаторъ, и ему предоставляется право «не согласиться» на назначеніе, которое въ такомъ случаѣ «не можетъ состояться», при чемъ неполученіе отъ губернатора отзыва въ теченіе двухъ недѣль признается за изъявленіе имъ своего согласія (Общ. Учр. Губ., ст. 286). Этотъ протестъ имѣетъ чисто отрицательное значеніе: положительный актъ назначенія всецѣло исходитъ отъ органа назначившаго.

Б. 1. Существо того юридическаго состоянія, которое устанавливается актомъ назначенія на службу, прежде, по крайней мѣрѣ германскими юристами, понималось, какъ состояніе личнаго найма, какъ возложеніе государемъ на опредѣленнаго человѣка исполненія какихъ

---

[1]) Пол. Зем. Учр., ст. 119.—Город. Пол., ст. 119.

[2]) Ср. напр. указы, приведенные въ Городовомъ Положеніи, изданія Мыша (1910 г.) стр. 352—355.—Исключеніемъ изъ этого общаго правила являются мировые судьи, которые по ст. 35 Уст. Сл. Прав. приступаютъ къ исполненію своихъ обязанностей по принесеніи присяги, повидимому не выжидая утвержденія ихъ Пр. Сенатомъ.—Относительно должностей V и VI кл., замѣщаемыхъ министрами съ утвержденія Государя, установлены особыя правила: вакантныя мѣста замѣщаются министрами по ихъ усмотрѣнію, „но назначенныя такимъ порядкомъ лица считаются назначенными только въ томъ случаѣ, если назначеніе будетъ подтверждено Высочайшимъ приказомъ, при чемъ назначеніе считается съ того времени, когда состоялось распоряженіе о возложеніи на данное лицо исполненія обязанностей по должности“ (Уст. Сл. Прав., ст. 172); для испрошенія же этого приказа министры входятъ съ представленіями черезъ Комитетъ о Службѣ Чиновъ Гражданскаго Вѣдомства и о Наградахъ, который провѣряетъ формальныя права назначеннаго.—Уст. Сл. Прав. ст. 170,—Учр. Ком. Сл. и Нагр. ст. 2 п. 1а и ст. 10.

[3]) Ср. указъ I д-та Пр. Сената отъ 11 мая 1900 г., № 5531, напечатанный у Канторовича, Законы о Состояніяхъ, 1901 г. стр. 318.

либо дѣйствій, входящихъ въ кругъ правъ государя. Отсюда пониманіе службы, какъ уполномочія (мандата), какъ делегаціи, передовѣрія извѣстныхъ полномочій. Монархъ считался воплощеніемъ всей государственной машины, носителемъ всѣхъ правительственныхъ полномочій, и отъ него они передавались другимъ лицамъ, какъ его личнымъ помощникамъ. Такое пониманіе существа служебныхъ отношеній отвѣчало патримоніальному средневѣковому строю, въ нѣсколько меньшей степени отвѣчало строю абсолютной монархіи и уже совершенно не подходитъ къ современному конституціонному государству. Но германскіе ученые продолжаютъ въ этомъ вопросѣ держаться прежнихъ взглядовъ, проявляя присущій имъ консерватизмъ, заставляющій ихъ примѣнять къ тѣмъ или другимъ явленіямъ традиціонныя теоріи, установившіяся въ стародавнія времена, не замѣчая того, что жизненное существо этихъ явленій тѣмъ временемъ успѣло коренннымъ образомъ измѣниться [1]). По вопросу о существѣ должностного отношенія германскіе ученые все еще держатся теорій, видящихъ въ должностныхъ лицахъ какихъ то уполномоченныхъ или замѣстителей монарха [2]), между тѣмъ какъ въ настоящее время компетенція каждаго должностного лица (за малыми изъятіями) всегда устанавливается закономъ, котораго король не въ правѣ измѣнить актомъ своей единоличной власти, и мало того, многія изъ тѣхъ дѣйствій, которыя совершаются должностными лицами, имъ назначенными, король самъ совершить не можетъ: король можетъ назначить министра, который будетъ контрасигнировать его распоряженія, но самъ король права контрасигнировать свои распоряженія не имѣетъ; король назначаетъ судей, но самъ судить вмѣсто нихъ не могъ бы. Такимъ образомъ назначеніе королемъ человѣка на данную должность не есть делегація этому человѣку правъ, принадлежащихъ королю, но есть указаніе того человѣка, которому будетъ принадлежать извѣстный

---

[1]) См. томъ I, стр. 156—163. Въ Россіи, благодаря повинностному характеру всѣхъ службъ, еще и въ московское время, къ XVI-му ст. назначеніе на должности вполнѣ опредѣленно облеклось въ актъ власти, а не въ свободное договорное соглашеніе. Вообще частно-правовые элементы въ нашей казенной службѣ исчезли очень давно, равно какъ и характеръ службы, какъ извѣстнаго личнаго отношенія къ великому князю или потомъ къ царю, и рано выяснился государственный характеръ службы. Въ этомъ послѣднемъ вопросѣ могли имѣть значеніе размѣры Россіи, препятствовавшіе личному характеру сношеній и отношеній должностныхъ лицъ съ главою государства. Въ другихъ странахъ частно-правовые элементы и связь должностныхъ лицъ съ особою монарха сохранялись иногда весьма долго, дольше всего въ Англіи, вообще не рѣдко продолжающей держаться за тѣ или другія формы, когда онѣ уже утратили жизненный смыслъ. Тамъ до Георга III (1760—1820) всѣ назначенія должностныхъ лицъ дѣлались на срокъ жизни короля и его преемникомъ возобновлялись. Только при этомъ королѣ большинство назначеній сдѣлалось независимымъ отъ жизни короля. Но министры, мировые судьи, лорды-лейтенанты, губернаторы колоній и мн. др. считались утрачивающими свои полномочія со смертью назначившаго ихъ короля. Этотъ порядокъ отмѣненъ 2 іюня 1901 г.

[2]) Относительно этого взгляда на чиновниковъ, какъ на лицъ, призванныхъ помогать монарху въ исполненіи того, съ чѣмъ ему управиться недосугъ, см. томъ I настоящихъ лекцій (стр. 156—163). Въ современной русской литературѣ представителемъ того же взгляда является проф. В. В. Ивановскій, Русское Государственное Право, томъ II, стр. 561.

установленный въ законѣ комплексъ правительственныхъ правъ, и который будетъ пользоваться установленнымъ въ законѣ служебнымъ положеніемъ (будетъ пользоваться извѣстными личными правами и будетъ нести извѣстныя личныя обязанности). То же самое надо сказать и о тѣхъ назначеніяхъ, которыя совершаются не королемъ, но органами подчиненнаго управленія: органы назначающіе по общему правилу не имѣютъ тѣхъ полномочій, которыя имѣютъ органы ими назначенные, а если ихъ функціи въ томъ или иномъ отношеніи совпадаютъ, то органъ назначенный получаетъ [1]) свои полномочія отъ закона столь же непосредственно, что и лицо назначившее. Такимъ образомъ и назначеніе на должность, и принятіе на службу не есть уполномочіе со стороны назначающаго, не есть перенесеніе отъ него какихъ либо правъ на назначеннаго, но есть лишь установленіе того, кто именно, имя рекъ, будетъ исполнять тѣ или другія закономъ установленныя обязанности и будетъ пользоваться установленными въ законѣ правами [2]).

Точно такъ же и выборы, какъ мы уже видѣли [3]), не являются актомъ, которымъ избиратели уполномочиваютъ избраннаго совершать тѣ или другія опредѣленныя дѣйствія отъ имени ихъ, избирателей, но являются административнымъ актомъ, въ силу котораго избранный становится должностнымъ лицомъ съ тою компетенціею, какая установлена закономъ, или какая будетъ установлена закономъ, если правила, опредѣляющія полномочія даннаго должностного лица, будутъ измѣнены во время пребыванія его въ должности [4]).

Ученіе о томъ, что государственная служба есть извѣстное отношеніе къ Dienstherr'у, къ какому то господину, на личной службѣ у котораго состоитъ чиновникъ, при чемъ согласно современнымъ германскимъ ученіямъ въ этомъ Dienstherr'ѣ видятъ государство, есть въ сущности говоря не болѣе, какъ наивное перенесеніе на отвлеченное юридическое лицо «государство» тѣхъ представленій, которыя выработались на почвѣ личныхъ отношеній чиновника къ государю. Государствомъ подмѣнили личность государя [5]) и на этомъ успокоились, какъ будто

[1]) Законъ иногда предоставляетъ тому или другому должностному лицу право возлагать исполненіе опредѣленныхъ своихъ функцій на своего подчиненнаго,—но во первыхъ, этотъ подчиненный можетъ быть назначаемъ на должность и не тѣмъ, отъ кого онъ получаетъ тѣ или другія полномочія, и во вторыхъ, у этого подчиненнаго право получить эти полномочія основано на законѣ, а не на волѣ назначившаго.

[2]) См. по этому поводу соображенія J è z e. Principes de droit administratif., стр. 41.

[3]) См. томъ I настоящихъ лекцій, стр. 328—330.

[4]) Нашъ Сенатъ иногда сбивался съ той точки зрѣнія, что выборы есть перенесеніе на избираемаго полномочій избирателей, и признавалъ, что хотя срокъ службы секретаря гор. думы и опредѣляется ею, но дума не въ правѣ продолжить этотъ срокъ за предѣлы времени, на которое сама получила уполномочіе избирателей (указъ 19 окт. 1877 г. № 7469),—какъ будто дума не можетъ напр. заключить договоръ или издать то или иное постановленіе съ дѣйствіемъ на срокъ, превышающій ея полномочія!

[5]) Въ этомъ отношеніи съ ученіемъ о государственной службѣ произошло то же самое, что и со многими другими ученіями государственнаго пра-

существо должностныхъ обязанностей и существо служебныхъ отношеній въ современномъ государствѣ остались тѣми же самыми, какими были въ то время, когда чиновники были личными помощниками государя, въ его интересахъ производившими ту или другую работу. Не ради отвлеченной сущности «государства» работаютъ чиновники, но очевидно только ради живыхъ людей (иногда ради будущихъ поколѣній, но опять таки людей). Поэтому во всякомъ случаѣ логичнѣе и разумнѣе та конструкція государственной службы, которая видитъ въ чиновникѣ лицо, служащее «публикѣ», обывателямъ [1]).

2. Состояніе на службѣ создаетъ двоякаго рода юридическія послѣдствія: 1) право и обязанность совершать извѣстныя должностныя дѣйствія [2]) и 2) извѣстныя личныя права и правоограниченія служащаго, могущія не имѣть прямого отношенія къ существу его служебныхъ обязанностей, напр. право на производство въ чины.

Первая категорія правъ, связываемыхъ обыкновенно съ самыми должностями, будетъ нами разсмотрѣна ниже, при разсмотрѣніи отдѣльныхъ административныхъ учрежденій. Въ дальнѣйшихъ параграфахъ настоящей главы мы остановимся только на личныхъ правахъ, связанныхъ со службою.

При этомъ надо имѣть въ виду, что, какъ сказано, служебныя права дѣйствующимъ нашимъ законодательствомъ разработаны единственно относительно «государственной» службы, и остальные виды служебныхъ отношеній остаются закономъ почти не регламентированными.

§ 5. Имущественныя права должностныхъ лицъ.

Имущественныя права, связанныя съ самымъ состояніемъ на службѣ, распадаются на двѣ группы: А) право на содержаніе во время состоянія на службѣ и на возмѣщеніе издержекъ, связанныхъ съ исполненіемъ должности (издержки по поѣздкамъ и т. п.) и Б) обезпеченіе самого чиновника послѣ того, какъ онъ оставитъ службу, а также обезпеченіе семьи, оставшейся послѣ умершаго чиновника.

А. Должностныя лица обыкновенно получаютъ извѣстное вознагражденіе отъ казны или изъ средствъ той или иной самоуправляющейся единицы. Прежде это вознагражденіе конструировалось, какъ наемная плата, какъ плата за оказываемыя чиновникомъ услуги государ-

---

ва, и прежде всего съ ученіемъ о суверенитетѣ, гдѣ это простое перенесеніе на „государство", какъ особое юридическое лицо, понятія, выработаннаго по отношенію къ неограниченному монарху, является уже общепризнаннымъ.

[1]) Ср. воззрѣнія англійскаго права, по существу уже проникнутаго этою идеею. Hatschek. Englisches Staatsrecht, томъ II, стр. 569.—Goodnow. Le droit administratif des Etats-Unis, стр. 336.

[2]) Въ видѣ аномаліи, не имѣющей впрочемъ принципіальнаго значенія, можно указать на то, что состояніе на „государственной службѣ" можетъ и не быть связано ни съ какою должностью и ни съ какими должностными правами и обязанностями. См. выше стр. 78.

ству. Со временъ Гербера [1]) господствуетъ, по крайней мѣрѣ въ германской [2]), въ русской [3]) и американской [4]) литетатурѣ тотъ взглядъ, что жалованіе чиновниковъ является не платою за производимую ими работу, но источникомъ средствъ (алиментная рента) къ жизни, соотвѣтствующей его общественному положенію, при чемъ этотъ источникъ долженъ устранить для чиновника необходимость въ какомъ либо стороннемъ заработкѣ [5]).

Высшіе въ сословномъ и въ экономическомъ отношеніи классы прежде являлись властными руководителями всей массы населенія, которая находилась отъ нихъ въ полной зависимости, сравнительно еще недавно значительно большей, чѣмъ зависимость той же массы населенія отъ государственной власти. Поэтому государственная власть естественно должна была опираться на эти высшіе классы, что въ свое время и достигалось тѣмъ, что наиболѣе вліятельныя должности замѣщались лицами, выдающимися по своему соціальному положенію. Такимъ образомъ естественно получилось въ глазахъ всѣхъ народовъ извѣстное отождествленіе лѣстницы соціальныхъ классовъ и лѣстницы іерархіи административныхъ должностей. Впослѣдствіи, когда потребности усложнившейся государственной машины начали заставлять возвышать людей не по породѣ и богатству ихъ, а по ихъ дѣловымъ способностямъ, традиціи оказались уже установленными, высшія должности уже вошли въ обиходъ высшихъ въ сословномъ и экономическомъ отношеніи классовъ, и чиновникамъ, занимающимъ высшія должности, признается необходимымъ платить такое жалованіе, чтобы они могли поддерживать отношенія въ ихъ кругу [6]).

Эта теорія, что вознагражденіе чиновниковъ не есть плата за работу, но «алиментная рента», имѣющая цѣлью доставить приличествующее ихъ рангу общественное положеніе, прекрасно выражаетъ ту точку зрѣнія, которая на дѣлѣ привела къ установленію вознагражденій, не стоящихъ ни въ какой зависимости отъ рода и количества производимой работы; но правильною эту точку зрѣнія признать, конечно, нельзя. Интеллектуальная работа должностныхъ лицъ есть извѣстная экономическая цѣнность, и она должна быть оплочена работодателемъ, иначе чиновники перейдутъ на оплачиваемыя мѣста частной

---

[1]) Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 3 изданіе 1880 г стр. 120.

[2]) Ср. Laband. Staatsrecht des deutschen Reichs, т. II, стр 468.— Ihering. Zweck im Recht. 2-ое изд., т. II, стр. 210.—H. Preuss. Das städtische Amtsrecht in Preussen. 1902, стр. 106.

[3]) Н. М. Коркуновъ. Русское Госуд. Право, томъ I (1908), стр. 405.

[4]) Goodnow. Le droit administratif des Etats-Unis, стр. 317—326.

[5]) Такимъ образомъ полученіе содержанія конструируется, какъ право, непосредственно связанное съ самымъ состояніемъ въ данной должности и независимое отъ исполненія или неисполненія (напр. вслѣдствіе болѣзни) данныхъ обязанностей. Goodnow. Тамъ же. Стр. 369.

[6]) Губернатору, хотя бы и не имѣющему ни гроша за душой, все таки приходится быть членомъ высшаго, т.-е. наиболѣе богатаго дворянскаго общества, иначе онъ поставитъ себя, какъ представителя высшей власти, въ неудобное положеніе.—Посланники вынуждены поддерживать сношенія въ кругу придворныхъ лицъ того государя, при которомъ они аккредитованы.

службы. И если по отношенію къ высшимъ служащимъ по традиціи продолжаютъ удерживаться размѣры содержанія, могущіе казаться не соотвѣтствующими производимой ими работѣ, то по отношенію къ низшимъ служащимъ современныя государства оказываются вынужденными переходить на чисто экономическую расцѣнку труда [1]).

При этомъ однако надо имѣть въ виду, что то денежное жалованіе, которое получаютъ лица, состоящія на государственной службѣ, далеко не является единственною формою вознагражденія за ихъ трудъ. Получаемые чины, ордена, сословныя права, извѣстное общественное положеніе, доставляемое состояніемъ на службѣ, являются благами, не подлежащими денежной оцѣнкѣ, но во всякомъ случаѣ такими, ради которыхъ многіе готовы отдавать свою работу; кромѣ того государственная служба доставляетъ обезпеченность достигнутаго положенія большую, чѣмъ всякая частная служба, и наконецъ помимо жалованія чиновникъ разсчитываетъ на пенсію себѣ или семьѣ. Всѣ эти матеріальныя блага, связанныя со службою, и указанныя выше нематеріальныя выгоды приводятъ въ общемъ къ тому, что казна можетъ платить (и въ дѣйствительности платитъ) большинству своихъ чиновниковъ много меньше того, что получаютъ лица, занимающія аналогичныя должности на частной службѣ.

Такимъ образомъ въ жалованіи практически неустранимы извѣстные элементы вознагражденія за производимую работу; но вмѣстѣ съ тѣмъ юридическая природа жалованія, получаемаго служащими, нѣкоторыми своими чертами существенно отличается отъ обыкновенной платы за наемъ услугъ. Отличія эти въ общемъ обусловливаются тѣмъ, что вопросъ о жалованіи тѣсно связанъ со всѣмъ юридическимъ положеніемъ служащихъ, а это положеніе носитъ ясно выраженный публично-правовой характеръ. Этимъ обусловливается прежде всего то, что права служащихъ на жалованіе и порядокъ его полученія регулируются не общими гражданскими законами о личномъ наймѣ, а спеціальными публично-правовыми законами о порядкѣ вознагражденія должностныхъ лицъ [2]). Самый размѣръ жалованія устанавливается не договорнымъ путемъ, но актами власти, законами или административными распоряженіями [3]). Тотъ

---

[1]) Въ нѣкоторыхъ случаяхъ извѣстное содержаніе, и подчасъ довольно крупное присваивается должностямъ, не сопряженнымъ ровно ни съ какими или почти ни съ какими служебными обязанностями (члены Государственнаго Совѣта, не присутствующіе ни въ Собраніи его, ни въ Департаментахъ, сенаторы, присутствующіе въ Общихъ Собраніяхъ, члены Опекунскаго Совѣта, члены Военнаго Совѣта и Адмиралтействъ Совѣта, члены Совѣта Министерствъ и др.). Подобныя синекуры являются обыкновенно вѣнцомъ длинной административной карьеры, и по существу своему представляютъ лишь пенсію (въ особо усиленномъ размѣрѣ) съ сохраненіемъ служебныхъ правъ на чинопроизводство и на полученіе орденовъ.

[2]) Уст. Сл. Прав. ст. 541—662.—Для германскихъ Имперскихъ чиновниковъ Reichsbeamtengesetz 31 марта 1873, ст. 5 и сл.—Для Пруссіи—для коронныхъ чиновниковъ законъ 6 февраля 1881 г. betreffend die Zahlung der Beamtengehälter, для органовъ самоуправленія — Kommunalbeamtengesetz 30 іюня 1899 г.

[3]) Размѣръ содержанія опредѣляется для лицъ, состоящихъ (безразлично, по вольному ли найму, или съ правами государственной службы) на коронной

же публично-правовой характеръ жалованія (по службѣ государственной, общественной и по найму, въ томъ числѣ и въ органахъ самоуправленія) проявляется (въ Россіи и во Франціи) между прочимъ въ томъ, что въ общихъ судахъ иски о выслуженномъ жалованіи предъявляться не могутъ, но всѣ требованія имущественнаго характера, вытекающія изъ службы, могутъ быть осуществлены лишь въ порядкѣ административнаго или административно-судебнаго обжалованія [1]).

На ряду съ должностями платными во всѣхъ государствахъ существуютъ должности безплатныя, или даже такія, исполненіе которыхъ сопряжено съ расходами. Къ безплатнымъ должностямъ относятся у насъ гласные земскихъ собраній и городскихъ думъ, многія должности по сельскому и мѣщанскому управленію; къ должностямъ, не только не воз-

службѣ, или 1) особыми Высочайшими повелѣніями (Уст. Сл. Пр., ст. 543 п. 3 и ст, 548)—на практикѣ это дѣлается по отношенію къ большинству должностныхъ лицъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ, или 2) штатами, особыми законодательными актами, опредѣляющими для отдѣльныхъ присутственныхъ мѣстъ число входящихъ въ нихъ составъ должностныхъ лицъ, классъ каждой должности и присвоенный ей окладъ содержанія (Уст. Сл. Пр. ст. 545), или 3) по распоряженію начальства—канцелярскимъ чиновникамъ и служителямъ: для нихъ въ штатахъ каждаго учрежденія обыкновенно указывается общая огульная сумма, и начальству учрежденія предоставляется въ ея предѣлахъ назначать жалованіе „по мѣрѣ трудовъ, способностей и заслугъ каждаго“ (ст. 550), при чемъ даже установленіе самаго числа этихъ канцелярскихъ чиновниковъ и служителей предоставляется начальству (ст. 551) или 4) по добровольному согласію, т.-е. какъ бы по договору—этотъ способъ можетъ быть примѣнимъ только по отношенію къ „нижнимъ служителямъ“ (ст. 552), по отношенію къ которымъ наше должностное законодательство вообще всего болѣе приближается къ правиламъ личнаго найма.—Для выборныхъ должностныхъ лицъ органовъ самоуправленія—размѣръ содержанія опредѣляется постановленіями городскихъ думъ (Гор. Пол. ст. 123) и земскихъ собраній (Пол. Зем. Учр ст. 126), при чемъ это постановленіе должно состояться до производства выборовъ на данную должность, и за все время служенія лица, избраннаго на должность, не подлежитъ измѣненію (указ. I Д-та Пр. С. 23 сент., 1897, № 10871). Лицами, служащими въ органахъ самоуправленія по найму, законъ въ этомъ отношеніи не занимается.—Назначеніе жалованія лицамъ, служащимъ въ сельскомъ и волостномъ управленіи по выбору или по найму, производится сельскимъ и волостнымъ сходомъ (ст. 195 Общ. Пол. Кр.); лишь предсѣдатель и члены волостного суда получаютъ жалованіе, опредѣляемое Уѣзднымъ Съѣздомъ (тамъ же, ст. 196).—Лица, занимающія выборныя должности по дворянскому сословному самоуправленію, служатъ по общему правилу безъ содержанія; что же касается лицъ, служащихъ по найму въ дворянскихъ учрежденіяхъ, то ихъ содержаніе назначается дворянскими собраніями (Уст. Зем. Пов. ст. 9, прим. 1, ст. 1).—Вопросъ о содержаніи должностнымъ лицамъ городскихъ сословныхъ обществъ закономъ не регулированъ вовсе (См. Канторовичъ. Законъ о состояніяхъ. 1901, стр. 322—324, ср. однако спеціальное постановленіе ст. 607 Зак. Сост.).

[1]) Рѣшеніе Гражд. Касс-наго Д-та Пр. Сената 1876 г. № 216; 1880 г. №№ 24 и 145; 1881 г., № 148; 1884 г. № 21; при этомъ Сенатъ отрицаетъ подсудность общимъ судамъ дѣлъ о жалованіи, выслуженномъ не только на государственной службѣ, но также и на службѣ земской, городской и даже сельской. Рѣш. Общ. Собр. I и Касс-ныхъ Д. тов. Пр. Сената 1907 г., № 19.

Въ германскихъ странахъ, гдѣ понятіе фиска, казны, которая въ своихъ имущественныхъ отношеніяхъ подчиняется общимъ гражданскимъ законамъ и общей гражданской подсудности, толкуется вообще гораздо шире, чѣмъ въ Россіи, и въ особенности шире, чѣмъ во Франціи, иски о жалованіи вообще подсудны общимъ гражданскимъ судамъ (хотя матеріально-правовыми нормами служатъ не гражданскіе законы, а спеціальные Beamtengesetze).—Ср. Meyer-Anschütz Deutsches Staatsrecht. 1905, стр. 501, 533 и 661.—Въ Герм. Имперіи жалобу на недоданное жалованіе надо провести по всѣмъ

награждаемымъ имущественно, но и сопряженнымъ съ расходами, относятся между прочимъ должности предводителей дворянства. Существованіе такого рода должностей объясняется двоякаго рода соображеніями: Во первыхъ,—это относится скорѣе къ прошлому времени, чѣмъ къ настоящему,—исполненіе извѣстныхъ задачъ управленія можетъ быть построено на повинностномъ началѣ, и тогда за исполненіе должностей вознагражденія обыкновенно не полагается. Но въ настоящее время признается, что подневольный трудъ по своимъ качествамъ всегда ниже труда свободнаго, и что исполненіе принудительной работы въ концѣ концовъ обходится населенію всегда дороже того, во что стало бы исполненіе той же работы наемнымъ трудомъ, оплачиваемымъ тѣми, на комъ лежитъ натуральная повинность. Поэтому въ настоящее время должности, носящія повинностный характеръ, являются доживающимъ свой вѣкъ остаткомъ старины; главнымъ образомъ онѣ сохранились у насъ въ сельскомъ и мѣщанскомъ сословномъ управленіи, вообще не останавливавшихъ на себѣ вниманія законодательства.

Во вторыхъ, законъ можетъ признать, что во всякомъ случаѣ найдется достаточное количество людей, которые сами на столько заинтересованы въ томъ, чтобы данная часть управленія функціонировала правильно, что будутъ рады и самому допущенію къ участію въ ней, и о жалованіи не будутъ и думать. И если по существу задачъ той или другой отрасли управленія ее можно предоставить подобнаго рода работникамъ, то содержанія имъ и не назначается. На этомъ соображеніи основана должность земскихъ и городскихъ гласныхъ. Что же касается должностей не только не оплачиваемыхъ, но и сопряженныхъ съ извѣстными расходами, то—помимо должностей повинностныхъ—существованіе подобныхъ должностей объясняется тѣмъ, что нѣкоторыя должности, главнымъ образомъ по мѣстному управленію (или по придворному), носятъ столь почетный характеръ или открываютъ людямъ служебную карьеру столь лестную для ихъ самолюбія, что каждый, имѣющій возможность попасть на такую должность, будетъ радъ даже и понести для этого извѣстные расходы. У насъ подобный характеръ носитъ должность предводителя дворянства, сопряженная съ немалыми расходами и съ большою работою (уѣздный предв. дв.), но дающая блестящее положеніе въ уѣздѣ или въ губерніи и въ послѣднее время бывшая вѣрнымъ путемъ къ административной карьерѣ (губернаторство или вице-губернаторство). Обиліе въ мѣстномъ управленіи безплатныхъ должностей уде-

административнымъ инстанціямъ, и въ случаѣ отказа высшей можно предъявить искъ въ гр. судѣ. Reichsbeamtengesetz ст. 150.—Ср. Plank Bürgerliches Gesetzbuch, томъ IV, стр. 165 (по поводу E. G. z. B. G. B. § 80 и 81). Kammerer. La fonction publique en Allemagne, стр. 98—99.—То же и въ швейцарскомъ правѣ. Geser. Die civilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten. 1899, стр. 29 и 33. вын. 2.—Въ германскихъ государствахъ иногда проводится то положеніе, что требованіе выслуженнаго жалованія подсудно общимъ судамъ, а на неудовлетвореніе единовременными выдачами (прогоны и т. п.) можно приносить жалобы лишь въ порядкѣ административныхъ инстанцій. Ср. Göz, Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, стр. 200.

шевляетъ его, но представляетъ ту невыгодную сторону, что отдаетъ мѣстное управленіе въ руки достаточныхъ классовъ, которые, не нуждаясь въ заработкѣ, могутъ отдавать свое время безплатной административной должности, но при этомъ естественно пользуются въ своихъ собственныхъ интересахъ и въ интересахъ своего класса всею тою властью, которая отдается имъ въ руки.

Что касается порядка уплаты жалованія, то наше законодательство содержитъ по этому вопросу рядъ постановленій, относящихся только къ коронной службѣ; имущественныя отношенія, создающіяся на почвѣ службы общественной или наемной въ органахъ самоуправленія, остаются внѣ регулированія ихъ закономъ [1]).

Содержаніе слагается изъ: 1) жалованія, 2) столовыхъ денегъ и 3) квартирныхъ денегъ. Жалованіе (обыкновенно $^2|_5$ всего содержанія) и столовыя (тоже $^2|_5$) выдаются 20-го числа каждаго мѣсяца: жалованіе за истекающій мѣсяцъ, а столовыя за мѣсяцъ впередъ. Квартирныя деньги ($^1|_5$ содержанія) за треть года впередъ [2]), перваго числа перваго мѣсяца каждой трети (январь, май, сентябрь). Это дѣленіе содержанія на три составныя части имѣетъ еще и то значеніе, что лицо, занимающее нѣсколько штатныхъ должностей, получаетъ квартирныя только по одной, высшей (Уст. Сл. Пр. ст. 569); въ случаѣ предоставленія чиновнику квартиры натурою, квартирныя деньги съ него удерживаются [3]). Жалованіе является тою частью содержанія, которая кладется въ основаніе разсчета единовременныхъ пособій (Уст. Пенс. ст. 125).

Въ виду алиментнаго характера содержанія по общему правилу чиновникъ по договору не можетъ уступить его въ пользу третьихъ лицъ [4]). Даже и по судебному рѣшенію, какова бы ни была присужденная съ чиновника сумма, вычетъ изъ жалованья можно дѣлать только въ размѣрѣ, установленномъ въ законѣ [5]).

---

[1]) Иное положеніе вещей напр. въ Пруссіи, гдѣ имущественныя отношенія служащихъ въ органахъ самоуправленія подробно регулированы Kommunalbeamtengesetz'омъ.

[2]) Уст. Сл. Прав., ст. 583.—Въ Германскихъ государствахъ всякаго рода срочныя денежныя выдачи чиновникамъ производятся въ началѣ каждаго даннаго срока впередъ. Göz. Staatsrecht des Königr. Würtemberg, стр. 192.— Reichsbeamtengesetz § 5.—Ср. Perels und Spilling. Reichsbeamtengesetz, стр. 25—27 (тамъ же и относительно Пруссіи)—Австрія Allerh. Entschluss 10 мая 1873 г. § 1.—Во Франціи жалованіе выдается въ концѣ мѣсяца. Moreau. Droit administratif, стр. 184.

[3]) Есть должности, для которыхъ этого раздѣленія на жалованіе, столовыя и квартирныя не установлено; въ такомъ случаѣ при отводѣ квартиры натурою удерживается 1/5 содержанія.

[4]) Ср. Goodnow. Le droit administratif des Etats Unis, стр. 320.— Mayerhofer. Handbuch des politischen Verwaltungsdienstes, томъ I (1895 г.) стр. 77.

[5]) Уст. Граж. Суд., ст. 1084—1086.—Пол. Взыск. Гражд., ст. 378—393.— Аналогичныя правила: Австрія, законъ 21 апр. 1882 г.; — Германія, Meyer-Anschütz, Staatsrecht, стр. 530;—Сѣверо-Американскіе Соед. Штаты: Goodnow. Le droit administratif des Etats-Unis, стр. 320;—Англія: Hatschek. Englisches Staatsrecht, томъ II, стр. 586;—Франція—законы 18 нивоза и 21 вентоза XI г., 17 жерминаля XII г., ст. 580 code de proc. civ., ст. 26 закона 9 іюня 1853 г. и ст. 1 зак. 12 января 1895 г.—При этомъ обыкновенно признается, что и по особому договору чиновникъ не можетъ обязаться предоставлять своимъ кредиторамъ больше установленной закономъ доли.

II. Помимо полученія содержанія, чиновники имѣютъ и другіе виды имущественныхъ правъ, которые точно такъ же регулированы нашимъ законодательствомъ только относительно «государственной» службы, причемъ правила, установленныя для «государственной» службы, примѣняются по аналогіи къ другимъ видамъ коронной службы, а служба въ органахъ самоуправленія остается въ разсматриваемомъ отношеніи вовсе не регулированною закономъ.

Изъ этихъ имущественныхъ правъ наибольшее практическое значеніе имѣютъ «прогонныя деньги», «пособія на подъемъ и на путевыя издержки» и «суточныя деньги» [1]). Прогонныя деньги выдаются по расчету на почтовыхъ лошадей и по разстоянію по почтовымъ, а не желѣзнымъ дорогамъ (Уст. Сл. Прав. ст. 611), при чемъ чиновники первыхъ пяти классовъ получаютъ прогоны на шесть лошадей, чиновники VI—VIII кл. на три лошади, чиновники ниже VIII кл. на двѣ лошади и канцелярскіе служители, не имѣющіе чина, на одну лошадь. Подъ подъемными деньгами разумѣютъ единовременное пособіе, выдаваемое передъ поѣздкою по дѣламъ службы (отъ 30 до 600 р., смотря по чину должностного лица,—ст. 627 Уст. Сл. Гражд.). Суточныя деньги выдаются командируемымъ чиновникамъ въ размѣрѣ отъ 45 к. до 1 р. 80 к. въ день (ст. 680). Эти суточныя деньги обыкновенно не окупаютъ путевыхъ расходовъ, но «прогоны», исчисляемые на лошадей, дѣлаютъ служебныя командировки, въ особенности для лицъ высшихъ классовъ, весьма выгодными.

Б. Особенно цѣннымъ имущественнымъ правомъ служащихъ является ихъ право на пенсію. Пенсія можетъ быть назначена какъ самому чиновнику по выходѣ его въ отставку, такъ и семьѣ чиновника по его смерти [2]).

Пенсіи у насъ установлены только для лицъ, состоящихъ на «государственной» службѣ. Служба по вольному найму [3]), равно какъ и служба общественная [4]) права на пенсію не даютъ. Для полученія пен-

---

[1]) Уст. Сл. Прав., ст. 606.

[2]) Съ хозяйственной точки зрѣнія пенсія обыкновенно трактуется, какъ увеличеніе содержанія: ожиданіе пенсіи устраняетъ для чиновника необходимость „откладывать" и тѣмъ увеличиваетъ его средства. На дѣлѣ пенсіи устанавливались не въ интересахъ тѣхъ, кто собирался откладывать, а въ интересахъ тѣхъ, кто умеръ и оставилъ семью, или самъ сталъ инвалидомъ, ничего не отложивъ. Тутъ исторически скорѣе всего надо усматривать проявленіе профессіональной солидарности чиновничества, которому трудно было переносить, чтобы какая либо семья изъ его „круга" опустилась экономически, и назначеніе пенсій начиналось всегда съ верхнихъ слоевъ бюрократіи, всегда принадлежавшихъ къ богатымъ классамъ. У насъ пенсіи появились съ 8 апр. 1763 г. (П. С. З. № 11788), когда онѣ были установлены для „отставного генералитета".—Для Франціи ср. Ардашевъ, Провинціальная администрація, т. I, стр. 314. На низшіе разряды служащихъ, для которыхъ вопросъ о „сбереженіяхъ" имѣетъ особенно существенное значеніе, право пенсіи еще и по сейчасъ не распространено.

[3]) Уст. Пенс. ст. 29 и 2. Служба по найму въ городахъ, управлявшихся по старому (до 1870 г.) городовому положенію, право на пенсію давала, ст. 10. 60 и 181 прим. Уст. Пенс.

[4]) Для лицъ, занимающихъ должности въ земскихъ учрежденіяхъ, существуютъ вмѣсто пенсій по Уст. Пенс. особыя пенсіи изъ земскихъ пенсіонныхъ кассъ, учреждаемыхъ по Положенію объ этихъ кассахъ, Выс. утв. 12 іюня 1900 г.

сіи полнаго оклада по общему правилу нужно прослужить не менѣе 35-ти лѣтъ, половиннаго оклада—25-ти лѣтъ [1]). Эта выслуга даетъ право на пенсію при условіи: 1) безпорочности службы [2]), 2) состоянія на службѣ по назначенію отъ правительства или по выборамъ дворянства [3]), и 3) полученія содержанія изъ средствъ государственнаго казначейства или изъ земскихъ повинностей [4]). Право на пенсію имѣетъ не только самъ чиновникъ, но по его смерти и его вдова и дѣти (Уст. Пенс. ст. 97), при чемъ вдова имѣетъ право на половину той пенсіи, которую получалъ, или которая слѣдовала бы ея мужу, а дѣти (при матери или мачехѣ)—по одной шестой той же пенсіи (ст. 99), дѣти круглыя сироты—по четверти ея (ст. 113), при чемъ во всякомъ случаѣ сумма пенсій, получаемыхъ членами семьи покойнаго чиновника, не можетъ превышать того, что получалъ бы онъ самъ (тѣ же статьи).

Что же касается размѣра пенсій, то члены Гос. Совѣта, Министры «и другія лица, высшія должности отправляющія» (Уст. Пенс. ст. 49), получаютъ пенсіи по особому о каждомъ изъ нихъ Высочайшему усмотрѣнію; пенсіи другихъ должностныхъ лицъ устанавливаются въ «штатахъ» каждаго правительственнаго установленія, гдѣ относительно каждой должности показывается, пенсіей какого разряда она пользуется [5]). Отъ этихъ общихъ правилъ имѣется много отступленій, устанавливающихъ сокращенные сроки, усиленные размѣры и осо-

---

[1]) Уст. Пенс., ст. 85 (недослужившіе 6-ти мѣсяцевъ до срока считаются его выслужившими, ст. 86); лица, оставляющія службу по неизлѣчимой болѣзни, получаютъ за службу 10—20 лѣтъ треть оклада, за службу 20—30 лѣтъ—$^{2}/_{3}$ и за 30 лѣтъ—полный окладъ (ст. 87); чиновники, одержимые тяжкими неизлѣчимыми болѣзнями и не могущіе обходиться безъ постояннаго посторонняго ухода,—получаютъ за службу отъ 5—10 лѣтъ треть оклада, 10—20 лѣтъ—двѣ трети, и за 20 лѣтъ полный окладъ (ст. 88).—Установленіе такихъ продолжительныхъ сроковъ, съ которыми связана и самая выслуга пенсіи, и переходъ отъ половинной пенсіи къ полной, по существу своему представляется крайне несправедливымъ: за 34 года службы дается такая же пенсія, какъ и за 25. Съ этой точки зрѣнія во много разъ предпочтительнѣе система, господствующая на западѣ. Напр. во Франціи по закону 9 іюня 1853 г. въ основу пенсіоннаго оклада принимается среднее жалованіе чиновника за послѣдніе 6 лѣтъ его службы; за каждый годъ службы дается пенсія въ $^{1}/_{60}$ этой средней, но за 25 лѣтъ въ половину этой средней и за каждый послѣдующій годъ въ $^{1}/_{50}$ той же средней, но всего не свыше $^{3}/_{4}$ ея и не свыше 6.000 фр.—Въ Германской Имперіи (Reichsbeamtengesetz 31 марта 1873 г. § 41) право на пенсію начинается на 11-мъ году службы, и пенсія равняется $^{15}/_{60}$ содержанія, затѣмъ пенсія увеличивается на $^{1}/_{60}$ за каждый слѣдующій годъ службы, при чемъ не можетъ превысить $^{45}/_{60}$ содержанія.

[2]) „Небезпорочность“ службы устанавливается только судебными приговорами, но не атестаціей начальства (Уст. Пенс. ст. 82, 24, 25, 624, ср. ст. 42, 133 и 208). Въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ судимость не лишаетъ пенсіонныхъ правъ (ст. 27, 28, 47, 107 и 197).—Если чиновникъ умеръ подъ судомъ, и дѣло о немъ за смертью прекращено, то семья можетъ просить о возобновленіи дѣла для постановленія приговора по существу (Уст. Уг. Суд. ст. 1117—1123; ср. Уст. Пенс. ст. 45).

[3]) Уст. Пенс. ст. 10, 29, 59 и 63.

[4]) Уст. Пенс. ст. 93.

[5]) Самые оклады пенсій по разрядамъ указаны въ прил. къ ст. 50 Уст. Пенс. Максимальный окладъ (I р.) 1143 р. 60 к. (4000 р. ассигн.),—минимальный—85 р. 80 к. (300 р. ассигн.). Изъ пенсій до 142 р. 95 к. дѣлается при выдачѣ вычетъ въ 1%, изъ пенсій выше этого 2%.

бенныя условія пользованія пенсіей для отдѣльныхъ вѣдомствъ [1]) и нѣкоторыхъ мѣстностей [2]).

Но установленные закономъ размѣры пенсій соблюдаются рѣдко. Не смотря на ст. 52 Уст. Пенс., воспрещающую входить съ представленіями о назначеніи пенсій въ размѣрѣ свыше опредѣленнаго Уст. Пенс., Министрамъ по ст. 186 Уст. Пенс. и п. 2 ст. 7 Учр. Сов. Мин. предоставляется входить съ представленіями о назначеніи пенсій въ усиленномъ размѣрѣ, при чемъ практика выработала извѣстныя нормы, которыя почти совершенно вытѣснили нормы, установленныя закономъ [3]).

Лица, оставляющія службу, не выслуживъ пенсіи, получаютъ единовременное пособіе въ размѣрѣ годового оклада «жалованія» (Уст. Пенс. ст. 6 и 125); вдова и дѣти умершаго чиновника, не выслужившаго пенсіи, получаютъ пособіе—въ размѣрѣ половины жалованія, если онъ прослужилъ менѣе 10-ти лѣтъ, и въ размѣрѣ годового жалованія, если прослужилъ отъ 10 до 25 лѣтъ [4]) (Уст. Пенс. ст. 127).

§ 6. Награды.

I. Постановленія Свода Законовъ о наградахъ касаются только Высочайшихъ наградъ [5]) и имѣютъ въ виду прежде всего «государ-

---

[1]) Уст. Пенс. ст. 241—666.

[2]) Въ Сибири, въ нѣкоторыхъ сѣверныхъ уѣздахъ Европейской Россіи, въ Закавказьи, въ Западномъ краѣ и Царствѣ Польскомъ (см. Св. Зак. томъ III по прод. 1902 г. Положеніе объ особыхъ преимуществахъ службъ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ).

[3]) Разница между ними еще та, что пенсія въ размѣрѣ, указанномъ въ законѣ (прил. къ ст. 50 Уст. Пенс.), есть право чиновника, и неназначеніе этой пенсіи можетъ быть обжаловано (въ Сенатъ), усиленная же пенсія, испрашиваемая Министромъ черезъ Совѣтъ Министровъ, есть милость, которую Министръ оказывать не обязанъ; поэтому ни на непредставленіе къ усиленной пенсіи, ни тѣмъ болѣе на отказъ Совѣта Министровъ жаловаться нельзя. А такъ какъ пенсіонные оклады, установленные Пенсіоннымъ Уставомъ 6 дек. 1827 г. (П. С. З. № 1592), совершенно не соотвѣтствуютъ теперешней дороговизнѣ жизни, а кромѣ того были уменьшены болѣе, чѣмъ втрое, при переводѣ съ ассигнацій на серебро (29 мая 1840 г. П. С. З. № 13510), то эти оклады уже ни въ коемъ случаѣ достаточными оказаться не могутъ, и чтобы та пенсія, на которую всю жизнь расчитываетъ чиновникъ, не свелась къ какой либо явно несообразно малой цифрѣ, ему надо заслужить благоволеніе начальства. Такимъ образомъ пенсіонныя права служащихъ на практикѣ свелись къ пенсіонной зависимости чиновника отъ произвола начальства.

[4]) Въ дѣйствующемъ русскомъ законодательствѣ о пенсіяхъ легче всего разобраться при помощи работы Е. Смирнова: Уставы о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ, дополненные разъясненіями Пр. Сената, необходимыми выдержками изъ другихъ частей Свода Законовъ, штатами, циркулярами и пр. 1906 г.—изданіе совершенно исключительное по своей обстоятельности и по цѣнности руководящихъ разъясненій, принадлежащихъ самому автору.

[5]) По ст. 664 Уст. Сл. Гр. (по Прод. 1906 г.) „жалуемыя за отличія Высочайшія награды суть: 1) объявленія Высочайшаго Его Имп. Вел. благоволенія, 2) чины, 3) ордена, 4) назначеніе арендъ, 5) подарки отъ Высочайшаго Его Имп. Вел. Имени, 6) единовременныя денежныя выдачи, 7) званія личнаго и потомственнаго почетнаго гражданина, 8) медали, 9) кафтаны, 10) зачетъ въ дѣйствительную государственную службу времени, проведеннаго въ частныхъ занятіяхъ въ правительственныхъ и общественныхъ установле-

ственную службу», но въ видѣ исключенія награды могутъ [1]) жаловаться и лицамъ, на государственной службѣ не состоящимъ [2]), причемъ всякая ихъ дѣятельность, хотя бы и государственнаго характера (въ органахъ самоуправленія), подводится подъ категорію «неслужебныхъ отличій» (Учр. Ком. Сл. и Нагр. ст. 6). Вообще вся служба, не относящаяся къ категоріи «государственной», какъ бы признается не нуждающеюся ни въ какихъ поощреніяхъ, предусмотрѣнныхъ или регламентированныхъ закономъ [3]).

II. Есть награды, которыя жалуются не иначе, какъ по «непосредственному Его Имп. Величества усмотрѣнію» [4]), по общему же правилу награды жалуются монархомъ по представленію министра, въ вѣдомствѣ котораго служитъ данное лицо. Въ этихъ своихъ представленіяхъ министры ограничены цѣлымъ рядомъ правилъ, предупреждающихъ «расточеніе государственныхъ наградъ». Правилъ, которыя въ какихъ либо случаяхъ обязывали бы министра представить своего подчиненнаго къ наградѣ, не существуетъ [5]). Ограниченія эти двухъ родовъ: «нормы» и междунаградные сроки. Подъ «нормою» (Уст. Сл. Пр. ст. 681 и 682) разумѣется установленное для каждаго вѣдомства или учрежденія отношеніе числа могущихъ быть испрошенными (за годъ) наградъ къ числу служащихъ (одна награда на 20 служащихъ и т. п.). Междунаградный срокъ (ст. 685) состоитъ въ томъ, что начальству воспрещается представлять одно и то же лицо къ наградѣ ранѣе, чѣмъ по истеченіи трехъ лѣтъ со дня полученія имъ послѣдней награды [6]).

ніяхъ, и равно времени состоянія на государственной службѣ безъ права на чинопроизводство, 11) предоставленіе правъ государственной службы лицамъ, этими правами не пользующимся, и 12) несчитаніе судимости препятствіемъ къ наградамъ и другимъ преимуществамъ по службѣ.

[1]) Нѣкоторыя награды впрочемъ даются только лицамъ, на государственной службѣ не состоящимъ, таковы: личное и пот. почетн. гражданство, медали, кафтаны; другія же награды (чины, ордена) даются преимущественно лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ и только въ видѣ исключенія не служащимъ.

[2]) Ср. Уст. Сл. Пр. ст. 33, 668 и 701, Учр. Орд. ст. 90 п. 3 и 5 и ст. 147—150.

[3]) Ср. однако Общ. Пол. Крест., ст. 199.—Относительно членовъ управъ признается, что земскія собранія и городскія думы могутъ назначать имъ денежныя награды. См. напр. Мышъ Городовое Положеніе 1908 г., стр. 345.

[4]) Высочайшее благоволеніе (Уст. Сл. Пр. ст. 689), чинъ дѣйствительнаго тайнаго совѣтника (ст. 329), ордена Св. Андрея Первозваннаго и Св. Владиміра 1-ой степени (ст. 672 п. 3).

[5]) Уст. Сл. Пр. ст. 666: „Сужденіе о трудахъ и достоинствахъ каждаго служащаго принадлежитъ его начальству; а потому никто не можетъ самъ просить о награжденіи его за службу, но въ случаѣ отличія долженъ ожидать удостоенія къ наградѣ отъ начальства, которое представляетъ о томъ по установленному порядку". Согласно прим. къ этой статьѣ, изъ этого правила исключаются случаи награжденія чинами при отставкѣ и награжденія орденами Св. Анны и Св. Владиміра, на которые при извѣстныхъ случаяхъ чиновники имѣютъ право, и могутъ просить объ „удостоеніи оныхъ".—Повидимому въ связи съ этимъ прим. находится пунктъ 14 статьи 120 Учр. Пр. Сен.

[6]) Этотъ трехлѣтній срокъ можетъ быть сокращенъ при представленіи „за выдающіяся заслуги", и кромѣ того въ смыслѣ счета сроковъ не считаются наградами: чины, получаемые за выслугу лѣтъ, и ордена по статутамъ.

Всѣ представленія къ наградамъ кромѣ тѣхъ, которыя жалуются по непосредственному усмотрѣнію Государя, вносятся министрами въ Комитетъ о Службѣ Чиновъ Гражданскаго Вѣдомства и о Наградахъ, который, не входя въ оцѣнку служебныхъ заслугъ награждаемаго (что зависитъ отъ вѣдомства, испрашивающаго награду), провѣряетъ, не нарушаются ли представленіемъ установленныя для награды правила (междунаградные сроки, правила о соотвѣтствіи награды со служебнымъ положеніемъ награждаемаго лица и т. п.—Учр. Ком. Сл. и Нагр. ст. 6), и подноситъ на Высочайшее утвержденіе приказъ о наградахъ; въ случаѣ возникновенія сомнѣній по какой либо наградѣ Комитетъ входитъ въ переписку съ министромъ, внесшимъ представленіе, или входитъ съ нимъ въ сношеніе о приглашеніи въ засѣданіе Комитета товарища министра или директора департамента съ предоставленіемъ приглашенному права голоса (Учр. Ком. Сл. и Нагр. ст. 5), и если сомнѣніе такимъ образомъ устранено не будетъ, то оно представляется на разрѣшеніе Государя (Учр. Ком. Сл. и Нагр. ст. 8).

III. Право на награды есть своеобразное «право». Права въ юридическомъ смыслѣ этого слова тутъ собственно нѣтъ, ибо не существуетъ ни обязанности Верховной (или какой либо иной власти) давать награды при тѣхъ или иныхъ условіяхъ, ни обязанности непосредственнаго начальства представлять къ наградамъ. О «правѣ» на награды нельзя говорить и въ томъ смыслѣ, чтобы «право» быть представленными къ наградѣ было отличительнымъ свойствомъ служащихъ, и чтобы лицъ, не состоящихъ на службѣ, по закону нельзя было представлять къ наградамъ: наше законодательство допускаетъ пожалованіе всякаго рода наградами и за «внѣслужебныя заслуги». Такимъ образомъ пассивное право получать награды раздѣляется чиновниками со всѣми обывателями Россіи (а также и со всѣми иностранцами).

О правѣ чиновниковъ на полученіе наградъ можно говорить только въ томъ смыслѣ, что при извѣстныхъ условіяхъ начальство можетъ представлять къ наградамъ, не нуждаясь при этомъ ни въ какой особой мотивировкѣ испрашиваемаго награжденія. Практически это право начальства приводитъ къ тому, что чиновники, когда для начальства наступила возможность представленія ихъ къ наградѣ, ждутъ ея (и по общему правилу получаютъ). Такимъ образомъ на дѣлѣ получается такъ, какъ будто чиновники имѣютъ право на полученіе награды, при чемъ установленные въ законѣ для начальства минимальные сроки (раньше чего представлять нельзя) практически понимаются чиновниками, какъ максимальные, т.-е. какъ такіе сроки, по истеченіи которыхъ представленіе къ наградѣ должно состояться, если только начальство не желаетъ выразить особаго недовольства чиновникомъ.

По статутамъ, не за отличіе жалуются ордена: Анны 3 степени (за прослуженіе въ одной и той же должности 12 лѣтъ) и Владиміра 4-й ст. (за 35-ти лѣтнюю безпорочную службу въ классныхъ должностяхъ, хотя бы и разныхъ,—Учр. Орд. ст. 459 п. 3 и 396 п. 1).

IV. Чины появились у насъ при Петрѣ I, когда «табелью о рангахъ» 21 января 1722 г. (П. С. З. № 3890) и закономъ 7 мая 1824 г. (П. С. З. № 4500) всѣ должности были распредѣлены по 14-ти классамъ. По отношенію къ военнымъ и морскимъ чинамъ «табель о рангахъ» давала только распредѣленіе должностей, такъ что тутъ чинъ не былъ почетнымъ званіемъ, а лишь наименованіемъ должности; въ числѣ же гражданскихъ чиновъ помѣщены были не только должности (напр. коллежскій совѣтникъ), но и нѣкоторые титулы, не являвшіеся наименованіемъ должностей (тайный совѣтникъ, дѣйствительный тайный совѣтникъ и кавалеръ ордена Св. Андрея Первозваннаго, а по закону 1724 г. также статскій и дѣйствительный статскій совѣтники). Такимъ образомъ при самомъ своемъ появленіи чинъ для гражданской службы не былъ должностью, но былъ титуломъ, при чемъ эти титулы въ соотвѣтствіе съ военными и морскими должностями были распредѣлены на тѣ же 14 классовъ. Въ теченіе всего XVIII в. въ военной и морской службѣ тождество чина и должности не нарушалось [1]); въ гражданской же службѣ получилось такое положеніе вещей: помимо чиновъ на тѣ же 14 классовъ были росписаны и должности, и каждый чиновникъ признавался имѣющимъ тотъ чинъ, который точно соотвѣтствовалъ классу занимаемой имъ должности. Въ 1767 г. было допущено производство чиновниковъ «за отличіе» въ чинъ однимъ классомъ выше занимаемой имъ должности съ оставленіемъ на прежнемъ мѣстѣ и на прежнемъ жалованіи. Этотъ законъ [2]) нарушилъ соотвѣтствіе класса должности и чина и такимъ образомъ сообщилъ чину характеръ почетнаго наименованія, только отчасти связаннаго съ классомъ должности. Далѣе, законами 1790 г. [3]) и 1799 г. [4]) было установлено производство въ первые чины, сначала до VIII класса, а потомъ и до V класса включительно «за выслугу лѣтъ», и такимъ образомъ чины начали даваться независимо отъ перемѣщенія чиновниковъ съ одной должности на другую и обратились въ почетныя наименованія, иногда предоставляющія сословныя права, но вполнѣ обособленныя отъ должностей, такъ что классъ занимаемой должности можетъ (въ извѣстныхъ предѣлахъ) и не соотвѣтствовать классу чина.

Въ настоящее время 12 классовъ чиновъ [5]). Связь ихъ съ

---

[1]) Ср. Вигель. Записки, стр. 29.

[2]) П. С. З. № 12973.

[3]) П. С. З. № 16930.

[4]) 9 декабря, П. С. З. № 19219.

[5]) По „табели о рангахъ“ 1722 г. въ связи съ закономъ 1724 г. гражданскіе чины дѣлились на 14 классовъ; закономъ 25 іюля 1834, ст. 18 прим. 2 (П. С. З. № 7224) производство въ чины XIII класса (провинціальный секретарь и сенатскій регистраторъ) и XI класса (корабельный секретарь) прекращено (ср. впрочемъ Уст. Сл. Пр. ст. 349 прим.). Осталось 12 классовъ: I—канцлеръ и дѣйствительный тайный совѣтникъ I класса; II—дѣйствительный тайный совѣтникъ; III—тайный совѣтникъ; IV—дѣйствительный статскій совѣтникъ; V—статскій совѣтникъ; VI—коллежскій совѣтникъ; VII—надворный совѣтникъ; VIII—коллежскій ассессоръ; IX—титулярный совѣтникъ; X—коллежскій секретарь; XII—губернскій секретарь; XIV—коллежскій регистраторъ (Уст. Сл. Прав. ст. 244 прим. и ст. 250 прим. 2).

должностями сохранилась въ томъ отношеніи, что по общему правилу чиновникъ не можетъ имѣть чина болѣе, чѣмъ на одинъ классъ, выше класса занимаемой имъ должности (Уст. Сл. Прав. ст. 371) и болѣе, чѣмъ двумя классами, ниже занимаемой должности (ст. 139). Но изъ этого правила установленъ [1]) рядъ исключеній. Во первыхъ, «на всѣ губернскія штатныя мѣста, т.-е. на всѣ вообще находящіяся въ губерніяхъ классныя должности» дозволяется опредѣлять лицъ, состоящихъ и болѣе, чѣмъ двумя классами ниже данной должности (Уст. Сл. Пр. ст. 140). Затѣмъ для многихъ должностей не «губернскихъ» устанавливаются спеціальныя изъятія, состоящія въ томъ, что на нихъ могутъ быть назначаемы лица, «не имѣющія соотвѣтственныхъ чиновъ», или даже лица [2]), «не имѣющія вовсе чиновъ». Наконецъ, въ третьихъ, по отношенію ко всѣмъ почти должностямъ допускаются «исполняющіе» или «исправляющіе должность», или «исполняющіе обязанности», по отношенію къ которымъ требованіе соотвѣтствія чина и должности вовсе не признается обязательнымъ [3]). Такимъ образомъ на дѣлѣ тотъ принципъ нашего законодательства, который требуетъ (въ извѣстныхъ предѣлахъ) соотвѣтствія между чиномъ даннаго лица и классомъ занимаемой имъ должности, практически почти сведенъ на нѣтъ [4]).

Что касается производства въ чины, то оно не всегда имѣетъ характеръ награды. Въ этомъ отношеніи надо различать: 1) производство въ первый классный чинъ (XIV кл.) или въ тотъ чинъ, на который данное лицо имѣетъ право по своему образованію,—2) производство въ чины за выслугу лѣтъ,—и 3) производство въ чины за отличіе.

1) Лица, поступающія на службу по одному праву происхожденія, т. е. безъ образовательнаго ценза, «канцелярскими служителями», производятся въ первый классный чинъ по выслугѣ одного года, если

---

[1]) Прежде всего надо имѣть въ виду, что это правило касается только лицъ, занимающихъ должности „съ правами государственной службы", и не распространяется на службу по вольному найму. Поэтому напр. произвести въ чинъ дѣйств. ст. сов. лицо, занимающее должность VI класса, нельзя; но это можно сдѣлать, назначивъ то же лицо чиновникомъ особыхъ порученій V класса и опредѣливъ его по вольному найму къ исполненію той же самой должности; тогда его, какъ лицо, „по службѣ" занимающее должность V класса (чин. ос. пор.), можно произвести въ чинъ однимъ классомъ выше, т.-е. въ IV классъ.

[2]) Списки этихъ должностей даются статьями 145 и 146 Уст. Сл. Пр., при чемъ эти списки значительно расширены послѣдующимъ законодательствомъ (см. эти статьи по Прод. 1906 г.). Эти списки отдѣльныхъ должностей восполняются общимъ правиломъ ст. 143, вообще устраняющей требованіе чина для должностей не выше XII класса.—Ср. также Общ. Учр. Губ. ст. 1204.

[3]) Такъ какъ „исполняющій должность" пользуется всѣми ея должностными полномочіями и получаетъ присвоенное этой должности содержаніе, то практически нѣтъ никакой разницы между чиновникомъ, на данную должность назначеннымъ, и чиновникомъ, ее только „исправляющимъ".

[4]) Существуютъ должности, на которыя „исправляющіе обязанности" никогда не назначаются, напр. сенаторы, при чемъ согласно ст. 5 Учр. Пр. Сен. сенаторами могутъ быть только лица первыхъ трехъ классовъ. Поэтому если сенаторомъ назначается дѣйств. ст. сов. (IV кл.), то онъ назначается „съ производствомъ въ тайные совѣтники".

окончили курсъ гимназіи или равнаго учебнаго заведенія, и—двухъ лѣтъ, если окончили городское (или равное ему) училище или если выдержали соотвѣтственное испытаніе [1]). Лица, окончившія гимназію съ медалью, а также нѣкоторыя другія средне-учебныя заведенія, производятся въ первый классный чинъ при самомъ поступленіи на службу. Лица, окончившія высшее учебное заведеніе, получаютъ при самомъ поступленіи на службу чинъ XIV, XII, X, IX или VIII класса въ зависимости отъ того, какое заведеніе они окончили, а иногда и отъ того, съ какими успѣхами и съ какою ученою степенью (ст. 57 — 132). Самое утвержденіе въ первомъ классномъ чинѣ или (въ случаѣ окончанія высшаго учебнаго заведенія) въ одномъ изъ слѣдующихъ чиновъ дѣлается Высочайшею властью черезъ Комитетъ о Службѣ Чиновъ Гражданскаго Вѣдомства и о Наградахъ (Учр. Ком. Сл. и Нагр. ст. 2 п. 2 и ст. 277 Уст. Сл. Прав.). Это производство въ первый чинъ законъ разсматриваетъ, какъ право человѣка, обусловленное: 1) поступленіемъ на государственную службу и 2) окончаніемъ того или другого учебнаго заведенія [2]).

2) Производство въ чины за выслугу лѣтъ допускается только относительно чиновъ XII—V классовъ, при чемъ для чиновъ XII—VIII классовъ срокъ выслуги равняется тремъ годамъ, а для чиновъ VII—V четыремъ (Уст. Сл. Пр. ст. 326). Это производство не есть право чиновника, обусловливаемое простымъ состояніемъ на службѣ втеченіе опредѣленнаго срока: оно разсматривается, какъ награда, которую чиновникъ получаетъ въ томъ только случаѣ, если будетъ къ ней представленъ начальствомъ, свидѣтельствующимъ о его «постоянныхъ, отличныхъ и усердныхъ» трудахъ по службѣ (Уст. Сл. Пр. ст. 253 и 326 прим.). Производство въ чины за выслугу лѣтъ останавливается на чинѣ, который однимъ классомъ выше класса занимаемой чиновникомъ должности (Уст. Сл. Пр. ст. 139 и 271).

---

[1]) Уст. Сл. Прав. ст. 245 прим. по прод. 1908 г. и ст. 297 по изд. 1896 г.—Прим. къ ст. 245 по прод. 1908 г. основано на Выс. утвержденномъ 5 окт. 1906 г. положеніи Совѣта Министровъ объ измѣненіи порядка производства въ первый классный чинъ. Существующее нынѣ по закону дѣленіе канцелярскихъ служителей на три разряда въ зависимости отъ ихъ происхожденія устранено изданнымъ по 87-й статьѣ Осн. Зак. указомъ 5 окт. 1906 г., которымъ всѣмъ сословіямъ были предоставлены по поступленію на службу права, одинаковыя съ дворянствомъ. Повидимому на основаніи второй части ст. 19 Осн. Зак. порядокъ производства въ первый чинъ установленъ единоличною властью Государя окончательно (т. е. безъ послѣдующаго внесенія этого вопроса на разсмотрѣніе Гос. Думы, какъ это требовалось бы по ст. 87 Осн. Зак.). Правильность такого порядка измѣненія правилъ производства въ первый классный чинъ не представляется очевидной, ибо можно сомнѣваться, подходитъ ли чинъ коллежскаго регистратора, пріобрѣтаемый простою выслугою лѣтъ, подъ тѣ „отличія", порядокъ пожалованія которыхъ по ст. 19 Осн. Зак. опредѣляется актами Верховнаго управленія.

[2]) Никто не имѣетъ права требовать, чтобы его приняли на службу, и „право государственной службы" въ смыслѣ права поступленія на службу, есть лишь условіе, при которомъ начальство имѣетъ право принять данное лицо на службу, и начальство всегда имѣетъ право отказать всякому въ принятіи его на службу. Поэтому „право на чинъ" является въ точномъ смыслѣ слова правомъ только у лицъ, уже принятыхъ на государственную службу.

3) Въ награду за отличіе могутъ жаловаться всѣ чины, но чины выше V класса могутъ жаловаться только въ награду, при чемъ чинъ IV кл. и III кл. жалуется (обыкновенно) по представленіямъ подлежащихъ министровъ, а чины II и I кл. по непосредственному благоусмотрѣнію Государя; для представленій къ чинамъ IV и III класса установлены извѣстныя ограниченія: чинъ IV кл. можетъ быть данъ только по выслугѣ 20-ти лѣтъ въ «классныхъ чинахъ», и въ томъ числѣ 5-ти лѣтъ въ чинѣ ст. сов. (V кл.); для чина III класса надо прослужить не менѣе 10-ти лѣтъ въ чинѣ IV класса. Кромѣ того по общему правилу эти чины могутъ получать лица, занимающія должности лишь однимъ классомъ ниже этихъ чиновъ (Уст. Сл. Прав. ст. 328 и прим. къ ней по Прод. 1906 г.).

За XIX в. вопросъ объ упраздненіи чиновъ возникалъ неоднократно, неоднократно вырабатывались спеціально учрежденными комитетами соотвѣтствующіе законопроекты (въ 1826, 1846, 1856 и 1883 г.г.). Но ни одинъ не получилъ утвержденія: противъ нихъ всегда выдвигалось то соображеніе, что упраздненіе чиновъ умалитъ привлекательность государственной службы въ глазахъ населенія и, уменьшивъ количество наградъ, которыми располагаетъ правительство, потребуетъ увеличенія содержанія служащихъ, а это по состоянію казначейства въ каждый данный моментъ представлялось невозможнымъ.

V. Орденъ [1]) по смыслу закона есть почетное кавалерское общество, имѣющее свои знаки, при чемъ «все кавалерское общество почитается однимъ Россійскимъ кавалерскимъ чиномъ или орденомъ, различныя же наименованія онаго суть только классы» (Учр. Орд. ст. 91); «каждый орденъ имѣетъ свои особенные знаки» (тамъ же, ст. 92). Каждый орденъ имѣетъ особый органъ, «кавалерскую думу», состоящую изъ старшихъ кавалеровъ каждой степени даннаго ордена (ст. 42) и разсматривающую представленія о пожалованіи этого ордена «по статуту» его, т. е. обыкновенно за выслугу опредѣленнаго числа лѣтъ. Это кавалерское общество связано также общностью извѣстныхъ

[1]) Существуютъ слѣдующіе ордена: Св. Андрея Первозваннаго (одна степень), Св. Екатерины (2 степени; жалуется только женщинамъ), Св. Александра Невскаго (1 степень), Бѣлаго Орла (1 степень), Св. Георгія (4 степени, жалуется только за военныя заслуги), Св. Владиміра (4 степени); Св. Анны (4 степени, четвертая гражданскимъ чинамъ не жалуется), Св. Станислава (3 ст.).— Ордена Св. Андрея Первозваннаго и Св. Александра Невскаго даются украшенные брильянтами и безъ нихъ, такъ что практически имѣютъ какъ бы двѣ степени.—Послѣдовательность, въ которой жалуются ордена, такова: Станислава 3-ей степени; Анны 3-ей ст.; Станислава 2-ой ст.; Анны 2-ой ст.; Владиміра 4-ой ст.; Владиміра 3-ей ст.; Станислава 1-ой ст.; Анны 1-ой ст.; Владиміра 2-ой ст.; Бѣлаго Орла; Александра Невскаго; Александра Невскаго съ брильянтами (Учр. Орд., ст. 106). Для испрошенія орденовъ до Станислава I степени включительно существуетъ общій междунаградный срокъ въ три года. Для Анны 1 степ. и Владиміра 2-ой—4 года; для высшихъ орденовъ—5 лѣтъ (Учр. Орд., ст. 106 по Прод. 1902 г.). Ордена Владиміра 1 ст. и Андрея Первозваннаго даются внѣ правилъ по непосредственному усмотрѣнію Государя.—Существуютъ подробныя правила относительно соотвѣтствія орденовъ, къ которымъ можетъ быть представленъ чиновникъ, классу его должности и чину.

правъ и обязанностей, по большей части являющихся какими то анахронизмами [1]). Но въ дѣйствительности это кавалерское общество представляетъ совершенную фикцію, и кавалерскія думы являются органами совершенно случайными по своему составу, опредѣляемому старшинствомъ, а возложенныя на нихъ обязанности носятъ чисто формальный характеръ: думы только регистрируютъ поступающія въ нихъ представленія. По существу дѣла пожалованіе орденомъ теперь уже отнюдь не является сопричтеніемъ къ какому то кавалерскому обществу, но есть лишь пожалованіе извѣстнаго знака, цѣнное для чиновника прежде всего тѣмъ, что этимъ пожалованіемъ чиновнику выражается благоволеніе того начальства, отъ котораго зависитъ дальнѣйшая судьба чиновника. Нѣкоторымъ и самое ношеніе этихъ знаковъ доставляетъ извѣстное удовольствіе. Наконецъ ордена даютъ извѣстныя права: сословныя и на пенсію. Всѣ ордена первой степени, орденъ Св. Георгія всѣхъ степеней и Владиміра первыхъ трехъ степеней даютъ потомственное дворянство. Но по установленнымъ правиламъ постепенности жалуемыхъ наградъ тѣ сословныя права, которыя могли бы быть получены по ордену, всегда оказываются уже полученными по чину, и такимъ образомъ въ этомъ отношеніи ордена практическаго значенія не имѣютъ [2]). Каждый орденъ имѣетъ особый капиталъ, изъ котораго уплачиваются пенсіи опредѣленному числу старшихъ по времени пожалованія кавалеровъ каждой степени [3]).

§ 7. Правоограниченія служащихъ.

Основная и естественная обязанность служащихъ есть исполненіе службы. Отсюда всѣ должностныя лица естественно подвер-

---

[1]) Учр. Орд. ст. 173: „Долгъ всѣхъ вообще и каждаго особо члена кавалерскаго общества хранить и исполнять обязанности вѣры христіанской" (ордена даются также и лицамъ не-христіанскихъ исповѣданій).—По ст. 174 на кавалеровъ возлагается попеченіе о богоугодныхъ и обществу полезныхъ заведеніяхъ.—Ст. 189: „Равномѣрно на кавалерское общество возлагается обязанность учреждать въ обѣихъ столицахъ пристанища для немощныхъ и бѣдныхъ, никакого пріюта не имѣющихъ, но по обстоятельствамъ своимъ въ столицахъ проживать долженствующихъ". Уставы отдѣльныхъ орденовъ заключаютъ въ себѣ еще болѣе устарѣвшія постановленія: кавалерственныя дамы ордена Св. Екатерины обязаны „освобождать одного христіанина изъ порабощенія варварскаго, выкупая его на свои собственныя деньги" (Учр. Орд. ст. 259 п. 5).

[2]) Исключеніе представляютъ орденъ Владиміра 3-ей степени, который можетъ жаловаться и такимъ лицамъ, которыя по чину дворянства еще не получили, а также орденъ Георгія. До 1900 г. права потомственнаго дворянства сообщались также и орденомъ Владиміра 4-ой степени, а такъ какъ по статуту этотъ орденъ получаютъ всѣ прослужившіе въ классныхъ чинахъ (хотя бы и низшихъ) 35 лѣтъ, то прежде этотъ орденъ являлся источникомъ правъ дворянства для весьма широкаго круга лицъ.

[3]) Число этихъ пенсій и ихъ размѣры незначительны, такъ что существованіе этихъ пенсій ничуть не отражается на общемъ характерѣ матерьяльнаго обезпеченія, даваемаго государственною службою. Въ этомъ отношеніи имѣетъ значеніе и случайный характеръ этихъ пенсій: никто никогда не можетъ заранѣе предвидѣть, окажется ли онъ когда либо въ числѣ тѣхъ (сравнительно весьма немногочисленныхъ) старшихъ кавалеровъ, которые получаютъ пенсію.

гаются извѣстнымъ ограниченіямъ, имѣющимъ цѣлью обезпечить правильное исполненіе этихъ обязанностей, напр. ограниченіямъ въ свободѣ отъѣзда изъ мѣста службы. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по скольку исполненіе должности предоставляетъ чиновнику ту или другую власть, которою онъ можетъ злоупотребить, въ законѣ устанавливается рядъ правилъ, ограничивающихъ свободу чиновниковъ въ совершеніи тѣхъ дѣйствій, которыя могутъ дать поводъ къ злоупотребленію ими своимъ должностнымъ положеніемъ. Наконецъ, по скольку самое состояніе на службѣ вводитъ человѣка въ составъ правительственнаго механизма, это состояніе независимо отъ исполненія тѣхъ или иныхъ должностныхъ обязанностей можетъ служить источникомъ извѣстныхъ обязанностей и правоограниченій человѣка.

1. Для обезпеченія правильнаго исполненія служебныхъ обязанностей законъ даетъ чиновникамъ рядъ предписаній, въ которыхъ трудно усмотрѣть какую либо юридическую норму: «здравый разсудокъ», «добрую волю въ исполненіи порученнаго», «усердіе къ общему добру», «знаніе законовъ» и т. п. (Уст. Сл. Прав., ст. 705—708, 711, 715—717). Въ группѣ этихъ ограниченій наибольшее практическое значеніе имѣетъ воспрещеніе служащимъ самовольнаго, хотя бы временнаго, прекращенія исполненія своихъ обязанностей, а такъ какъ практически иногда оказывается необходимымъ предоставить имъ эту возможность, то и устанавливаются извѣстныя правила относительно о т п у с к о в ъ чиновниковъ. Отпускомъ называется временное освобожденіе чиновника отъ исполненія возложенныхъ на него обязанностей. Нашъ законъ почему то связываетъ съ отпускомъ предположеніе, что уволенный въ отпускъ уѣзжаетъ изъ мѣста своего служенія; уволенному въ отпускъ дается билетъ, въ которомъ указывается, куда лицо отпущено (Уст. Сл. Пр., ст. 763),—странный остатокъ прежней паспортной системы, предполагавшей, что человѣкъ можетъ отлучиться только въ то самое мѣсто, куда ему начальствомъ разрѣшено, и что на отлучку въ каждое мѣсто надо получить особое разрѣшеніе; въ приказахъ объ увольненіи высшихъ чиновъ пишется, уволено ли лицо внутрь Имперіи, или за границу.

На срокъ до одного мѣсяца чиновники вообще всегда могутъ быть увольняемы съ сохраненіемъ содержанія (ст. 764); на срокъ отъ одного до двухъ мѣсяцевъ—съ сохраненіемъ содержанія только при томъ условіи, что такой отпускъ дается не чаще одного раза въ теченіе двухъ лѣтъ (ст. 765 и 764); отпуски на срокъ отъ двухъ до четырехъ мѣсяцевъ [1]) даются безъ сохраненія содержанія (но съ сохраненіемъ квартирныхъ денегъ, а также пенсій и арендъ;—ст. 764,—ср. ст. 1217 Уст. Сл. Пр. по изд. 1857 г.); отпусковъ на срокъ свыше четырехъ мѣсяцевъ законъ вообще не допускаетъ иначе, какъ

---

[1]) А также отпуски на срокъ отъ одного до двухъ мѣсяцевъ, если даются чаще, чѣмъ разъ въ два года.

по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, которыми въ каждомъ случаѣ и устанавливается, сохраняется ли чиновнику содержаніе, или нѣтъ (ст. 764 и 757). Увольненіе въ отпуски (внутри Имперіи) предоставлено по общему правилу той власти, которою чиновникъ опредѣленъ на службу (Уст. Сл. Пр., ст. 760). То же правило дѣйствуетъ и относительно заграничныхъ отпусковъ съ тѣмъ изъятіемъ, что отпуски всѣхъ лицъ (кромѣ назначаемыхъ Высочайшею властью) даются министрами (ст. 767). Лицо, просрочившее отпускъ безъ законныхъ оправданій, подвергается за это вычету содержанія за все просроченное время, а въ случаѣ, если эта просрочка болѣе четырехъ мѣсяцевъ, то удаляется отъ должности (Уст. Сл. Пр. ст. 769 и Ул. о Нак. ст. 415). Что же касается того, какія оправданія признаются законными, то Уст. Сл. Пр. довольно льготенъ: перечисливъ нѣкоторыя причины неявки (болѣзнь и т. п.), онъ прибавляетъ «7) другія чрезвычайныя обстоятельства, которыя начальство найдетъ уважительными» (Уст. Сл. Пр., ст. 770).

Эти постановленія объ отпускахъ касаются только службы по опредѣленію отъ правительства. Относительно выборной земской службы законъ постановляетъ, что предсѣдатели и члены земскихъ управъ увольняются въ отпускъ внутри губерніи управами, а внѣ губерніи—губернаторами (Пол. Зем. Учр., ст. 125); городскіе головы увольняются въ отпускъ во всѣхъ случаяхъ губернаторами [1]), а прочія должностныя лица городского общественнаго управленія—городскими управами (Город. Пол., ст. 122). Вопросъ о правѣ на содержаніе во время ихъ отпусковъ закономъ вовсе не затронутъ, почему Сенатъ признаетъ, что городская дума вольна поступить, какъ желаетъ,—можетъ и сохранить содержаніе на время отпуска, можетъ постановить и о пріостановкѣ производства содержанія (Мышъ. Городовое Положеніе. 1908, стр. 347). Для лицъ, служащихъ въ земскомъ и городскомъ самоуправленіи по найму, законъ никакихъ указаній не содержитъ. Служащіе по выборамъ дворянства по общему правилу увольняются въ отпуски до 4 мѣсяцевъ и внутри Имперіи—губернаторомъ (Зак. Сост., ст. 337); за границу и свыше 4-хъ мѣсяцевъ—министромъ внутреннихъ дѣлъ (Зак. Сост., ст. 340 и 341 и Уст. Сл. Пр., ст. 767). Губернскій предводитель отлучается изъ губернскаго города на сроки до 4-хъ мѣсяцевъ «по произволенію», лишь доведя до свѣдѣнія губернатора, на какой срокъ и куда онъ отправляется (Зак. Сост., ст. 338). Уѣздный предводитель можетъ отлучаться изъ уѣзднаго города безъ разрѣшенія губернатора, «но для отлучекъ дальнихъ и продолжительныхъ, съ коими соединяется прекращеніе его занятій по должности», онъ испрашиваетъ формальный отпускъ у губернатора

[1]) При чемъ Сенатъ разъяснилъ, что разрѣшеніе дается губернаторомъ, но городской голова долженъ испросить согласіе также и городской думы, которая можетъ предложить городскому головѣ, хотя бы и получившему отпускъ отъ губернатора, остаться при исполненіи своихъ обязанностей. Мышъ. Городовое Положеніе, изд. 1908, стр. 345.

(Зак. Сост., ст. 339). Къ городской сословной службѣ примѣняется то общее положеніе, что увольненіе въ отпускъ совершается тою же властью, что и утвержденіе въ должности (Зак. Сост., ст. 582, прим. I, приложеніе, ст. 53 и 54). Относительно должностныхъ лицъ крестьянскаго общественнаго управленія законъ не содержитъ вовсе никакихъ постановленій,—между тѣмъ въ виду обязательности службы по крестьянскимъ выборамъ (Общ. Пол. Кр., ст. 189) регулировка этого вопроса представляла бы особое значеніе.

Права требовать увольненія его въ отпускъ чиновникъ по нашему законодательству никогда не имѣетъ. Удовлетвореніе подобнаго ходатайства есть всецѣло дѣло усмотрѣнія начальства [1]). Въ особомъ положеніи находятся чиновники, для которыхъ законъ установилъ «вакантное время»: эти чиновники имѣютъ право на пользованіе отдыхомъ [2]) втеченіе извѣстнаго времени въ году (таковы сенаторы, члены Государственнаго Совѣта, чины судебнаго вѣдомства, Государственной Канцеляріи и др.).

По общеустановленнымъ взглядамъ чиновникъ не только обязанъ исполнять свою должность, но обязанъ отдавать ей все свое время, отсюда, въ связи съ тѣмъ, что получаемое жалованіе предполагается обезпечивающимъ чиновнику соотвѣтственный его званію образъ жизни, выводятъ, что чиновникъ не имѣетъ права на какіе либо посторонніе заработки и не нуждается въ нихъ. На основаніи этого законъ вообще воспрещалъ совмѣщеніе нѣсколькихъ должностей. Съ теченіемъ времени изъ этого первоначально безусловнаго требованія было сдѣлано то изъятіе, что совмѣщеніе должностей по разнымъ вѣдомствамъ дозволено [3]) (по взаимному соглашенію подлежащихъ начальствъ,—ст. 159 Уст. Сл. Прав.), и воспрещеннымъ осталось совмѣщеніе должностей въ предѣлахъ того же вѣдомства (ст. 158). Эти запреты относятся только къ службѣ «государственной» и не распространяются на службу по найму. Въ силу ст. 117 Пол. Зем. Учр. и ст. 117 Гор. Пол. эти постановленія распространяются также и на земскую и городскую службу

---

[1]) Этому усмотрѣнію поставлены извѣстныя неформальныя границы: согласно ст. 762 Уст. Сл. Пр., „При увольненіи въ отпуски должно быть наблюдаемо: 1) чтобъ одни и тѣ же чиновники не пользовались отпусками слишкомъ часто; 2) чтобы всегда оставалось на лицо достаточное число чиновниковъ для производства дѣлъ, и чтобы вообще ни въ какомъ случаѣ не могла потерпѣть отъ сего польза службы; 3) чтобъ изъ „присутственныхъ мѣстъ“ (разумѣются старыя коллегіальныя мѣста) „никогда не было увольняемо вдругъ болѣе одного члена;.. 4) чтобы въ случаѣ просьбъ объ увольненіи въ отпускъ, поданныхъ вдругъ отъ нѣсколькихъ чиновниковъ, въ одномъ и томъ же мѣстѣ служащихъ, предпочтеніе отдаваемо было старшимъ“.

[2]) Впрочемъ первоначально установленіе вакантнаго времени (для сенаторовъ) мотивировалось (въ 1831 г.) не необходимостью отдыха, а тѣмъ, что „при недостаточномъ содержаніи, получаемомъ сенаторами, имъ надо предоставить извѣстное время для занятій домашними дѣлами и поддержанія хозяйства личнымъ надзоромъ“. Середонинъ, Историческій Обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, томъ III, часть I, стр. 104.

[3]) Нѣкоторымъ административнымъ должностнымъ лицамъ, перечисленнымъ въ ст. 160—165 Уст. Сл. Прав., воспрещено и такое совмѣстительство Эти изъятія носятъ впрочемъ чисто случайный характеръ.

(но не на службу гласныхъ). Служба по дворянскимъ выборамъ по смыслу ст. 296 Зак. Сост. не совмѣстима съ государственною службою [1]). Городская сословная служба (именно потому, что она не считается государственною) совмѣстима съ любою другою службою. Относительно службы въ сословныхъ крестьянскихъ учрежденіяхъ законъ молчитъ. Въ общемъ постановленія нашего законодательства весьма льготны, отличаясь отъ большинства законодательствъ Запада, гдѣ совмѣстительство должностей по общему правилу не допускается вовсе.

II. Вторая группа ограниченій чиновниковъ, а именно ограниченій, имѣющихъ цѣлью предупредить возможныя злоупотребленія должностнымъ положеніемъ, получила въ нашемъ законодательствѣ значительное развитіе. Сюда относятся прежде всего многочисленныя постановленія, установленныя для спеціальныхъ родовъ службы: акцизнымъ чиновникамъ воспрещено заниматься производствами, обложенными акцизами (Уст. Акц. Сб., ст. 13 и 14), таможеннымъ чиновникамъ—привозною и отпускною торговлею (Уст. Сл. Прав., ст. 730), землемѣрамъ запрещается межевать свои собственныя земли или земли своихъ родственниковъ, или лицъ, съ которыми у нихъ есть тяжба (Ул. о Нак., ст. 443), кассиры не имѣютъ права продавать или передавать кому либо принадлежащія имъ имѣнія или отдавать капиталы въ ссуду безъ разрѣшенія своего начальства (Уст. Сл. Прав., ст. 728). Аналогичныя постановленія имѣются для чиновниковъ по части горной, пробирной, врачебной и др. Нѣкоторыя постановленія этого рода имѣютъ общій характеръ: всѣмъ служащимъ воспрещено участвовать въ пріобрѣтеніи имуществъ, продажа коихъ имъ поручена (Уст. Сл. Прав., ст. 721), запрещается входить въ подряды въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ они служатъ (тамъ же, ст. 722), быть повѣренными по чужимъ дѣламъ въ мѣстахъ своего служенія (ст. 726) и т. п.

Изъ этой группы ограниченій законъ особенно подробно останавливается на запрещеніи совмѣстительства государственной службы со службою въ акціонерныхъ обществахъ. До 1884 г. совмѣщеніе государственной и общественной службы и службы по найму съ какою либо частною службою или частною дѣятельностью не воспрещалось [2]). Въ 1884 г. въ виду того, что къ этому времени цѣлый рядъ лицъ, занимавшихъ видное положеніе въ администраціи, пользовался имъ или для того, чтобы «проводить» уставы учреждавшихся акціонерныхъ обществъ, добиваясь въ пользу этихъ обществъ какихъ либо льготъ и привилегій, или же для того, чтобы оказывать уже существующему

---

[1]) Изъятія указаны въ ст. 297 Зак. Сост.—Это запрещеніе совмѣстительства обусловлено тѣмъ, что служба по выборамъ дворянства считалась государственною, а прежде вообще всякая государственная служба была не совмѣстима ни съ какою другою государственною.

[2]) Въ 1868 г. состоялось довольно неопредѣленное запрещеніе лицамъ, „имѣющимъ по своему служебному положенію болѣе или менѣе непосредственное вліяніе на государственное управленіе или отдѣльныя части управленія", участвовать въ учрежденіи желѣзнодорожныхъ обществъ. Тхоржевскій, Историческій Обзоръ Дѣятельности Комитета Министровъ, томъ IV, стр. 283.

обществу ту или другую поддержку, за что многіе получали на службѣ этихъ обществъ крупнѣйшіе оклады, иногда не неся никакихъ обязанностей,—былъ изданъ законъ, воспретившій совмѣстительство частной службы съ государственною. Этимъ закономъ было воспрещено лицамъ, занимающимъ должности первыхъ трехъ классовъ и нѣкоторыя должности IV класса, перечисленныя въ самомъ законѣ (ст. 734 Уст. Сл. Прав.), а также должности, вносимыя въ особые списки, составленные въ отдѣльныхъ министерствахъ и утверждаемые Комитетомъ (нынѣ Совѣтомъ) Министровъ (Уст. Сл. Прав., ст. 736, а также прим. къ ней и прил. къ ней),—принимать участіе въ учрежденіи акціонерныхъ компаній и занимать какія либо должности въ нихъ. Лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ и не подходящимъ подъ приведенный выше запретъ, а равно лицамъ, занимающимъ въ правительственныхъ учрежденіяхъ должности по найму, дозволяется поступать на службу въ акціонерныя компаніи, но лишь съ разрѣшенія начальства (Уст. Сл. Прав., ст. 738). Для остальныхъ видовъ административной службы совмѣстительство съ частною службою, равно какъ и совмѣщеніе государственной службы съ другими видами частной службы, кромѣ службы въ акціонерныхъ компаніяхъ, закономъ не воспрещено [1]).

III. Третья группа ограниченій и обязанностей, возлагаемыхъ на должностныхъ лицъ, сводится къ ограниченіямъ, связываемымъ съ самымъ состояніемъ на службѣ, независимо отъ исполненія тѣхъ или другихъ должностныхъ обязанностей. Всѣ ограниченія этого рода могутъ быть сведены къ поддержанію достоинства службы и правительства, представителями котораго признаются чиновники. Наше дѣйствующее законодательство требуетъ отъ чиновниковъ, чтобы они и въ частной своей жизни поддерживали достоинство власти, и возлагаетъ въ этомъ отношеніи на начальство обязанность побуждать чиновниковъ «къ добродѣтелямъ и похвальному любочестію, удерживая отъ безбожнаго житія, пьянства, лжи и обмановъ» (Уст. Сл. Прав., ст. 716). Та же цѣль имѣется въ виду воспрещеніемъ чиновникамъ вступать въ бракъ безъ разрѣшенія начальства [2]). Чиновникамъ воспрещается безъ разрѣшенія начальства издавать сочиненія, касающіяся до внѣшнихъ и внутреннихъ отношеній Россійскаго государства [3]).

---

[1]) Въ этомъ отношеніи наше законодательство рѣзко отступаетъ отъ порядковъ, принятыхъ въ Западной Европѣ, гдѣ совмѣстительство государственной службы съ частною вообще вовсе запрещается.—Нѣкоторыми городскими думами были сдѣланы попытки ограничить совмѣстительство должностей городскихъ головъ и членовъ управъ съ частною службою, но Сенатъ указомъ 30 сент. 1897 г. (не особенно убѣдительнымъ по своей мотивировкѣ) разъяснилъ, что городскія думы этого права не имѣютъ. Сенатъ призналъ это право думъ только относительно служащихъ управы по найму. См. Мышъ, Городовое Положеніе (1908 г.) стр. 332—333.

[2]) Ул. о Нак., ст. 1565.—Аналогичное постановленіе прежде существовало во многихъ германскихъ законодательствахъ. Meyer-Anschütz Deutsches Staatsrecht, стр. 517.—Ulbrich, Verwaltungsrecht, стр. 181.—Walz. Staatsrecht des Grossherzogthums Baden, стр. 139.

[3]) Уст. Сл. Прав., ст. 727.—По поводу происхожденія этого постановленія см. Середонинъ. Историческій Обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, томъ I, стр. 583—584.

Въ связи съ ограниченіями этого рода стоитъ тотъ взглядъ, что чиновники не только не могутъ принадлежать къ оппозиціоннымъ партіямъ, но что они должны быть единомышленниками правительственной партіи. Для того, чтобы объяснить себѣ происхожденіе этого взгляда, надо имѣть въ виду, что въ большинствѣ государствъ Европы въ теченіе по крайней мѣрѣ полустолѣтія до введенія конституціонной формы правленія у власти держалась одна реакціонная партія, при чемъ правительство находилось въ состояніи напряженной борьбы съ народомъ. При такихъ условіяхъ единообразія въ направленіи общей политики и при боевомъ ея характерѣ вполнѣ естественно было стремленіе придать всей административной машинѣ однородный въ политическомъ отношеніи составъ, готовый прежде всего отстаивать существующій режимъ. Введеніе конституціонной формы правленія не сразу могло заставить забыть прежніе взгляды. Къ тому же во многихъ государствахъ переходъ къ представительному правленію не уничтожилъ боевого характера правительственнаго механизма, призваннаго теперь бороться съ реакціонерами или чаще всего и съ реакціонными партіями, и съ тѣми, кого полученная конституція не удовлетворила. Но въ общемъ напряженный антагонизмъ правительства и народа всюду умѣряется, и боевой характеръ администраціи исчезаетъ. Къ тому же государства привыкаютъ къ смѣнѣ партій у кормила правленія и скоро убѣждаются въ томъ, что смѣна всего административнаго персонала вмѣстѣ со смѣною министерства представляется не только безполезною, но и практически неосуществимою. Въ концѣ концовъ общественное сознаніе начинаетъ понимать, что исполненіе задачъ, возложенныхъ въ современномъ государствѣ на его администрацію, не находится даже и въ отдаленнѣйшей зависимости отъ политическихъ убѣжденій служащихъ и отъ ихъ вѣрности господствующей партіи. Когда охраненіе абсолютизма было основною задачею государственнаго управленія, для достиженія ея жертвовали качествомъ административной работы. Когда же съ теченіемъ времени задачею администраціи становится удовлетвореніе жизненныхъ потребностей населенія, политическая окраска чиновниковъ перестаетъ имѣть какое либо значеніе, и становится ясно, что требованіе отъ чиновниковъ политическаго единомыслія со своимъ начальствомъ приведетъ только къ тому, что на службѣ останутся или лица политически безразличныя и готовыя служить каждому, кто имъ платитъ, или лица, притворяющіяся политически угодными начальству, а въ существѣ его враги, т.-е. элементы наименѣе желательные.

У насъ въ Россіи и законодательство, и въ особенности административная практика (главнымъ образомъ провинціальная) все еще ставятъ «благонадежность» непремѣннымъ условіемъ для поступленія на службу, и не только должностныя лица административныхъ вѣдомствъ, но и судьи, пользующіеся несмѣняемостью, удаляются со службы за принадлежность къ «противоправительственнымъ» партіямъ [1]).

---

1) Эти партійныя требованія предъявляются обыкновенно подъ предло-

§ 8. Отвѣтственность должностныхъ лицъ и особая ихъ охрана.

Особенное положеніе должностныхъ лицъ выражается между прочимъ въ томъ, что они подлежатъ отвѣтственности уголовной и гражданской на основаніи правилъ, нѣсколько отличающихся отъ общихъ, и что для нихъ устанавливается особый видъ отвѣтственности, а именно дисциплинарной; а съ другой стороны законъ, охраняя должностныхъ лицъ, повышаетъ отвѣтственность обывателей за преступленія, направленныя противъ должностныхъ лицъ.

I. Подъ уголовною отвѣтственностью должностныхъ лицъ разумѣютъ отвѣтственность, которой они подлежатъ въ случаѣ совершенія ими преступленія должности, т.-е. дѣянія, воспрещеннаго подъ страхомъ наказанія и составляющаго нарушеніе служебнаго долга. Тѣ преступленія чиновниковъ, которыя не стоятъ въ связи съ возложенными на нихъ служебными обязанностями (губернаторъ въ припадкѣ ревности убиваетъ свою жену), караются на общемъ основаніи, и служебное положеніе виновныхъ не сказывается ни въ чемъ [1]). Что же касается преступленій должности, то въ нихъ служебное положеніе виновнаго сказывается: а) въ установленіи за преступленія должности болѣе строгихъ наказаній, что обусловливается тѣмъ, что въ рукахъ у служащихъ находятся такія полномочія власти, злоупотребленіе которыми представляетъ значительно большую общественную опасность, чѣмъ преступленія частныхъ лицъ; вмѣстѣ съ тѣмъ нѣкоторыя дѣянія, для частныхъ лицъ ненаказуемыя, признаются преступленіями, когда совершены должностными лицами (напр. принятіе служащимъ отъ частныхъ лицъ подарковъ за исполненіе своихъ служебныхъ обязанностей,—мздоимство, или взяточничество), —б) въ установленіи цѣлаго ряда спеціальныхъ процессуальныхъ правилъ: такъ напр. для преступленій должности создается спеціальная подсудность высшимъ судебнымъ инстанціямъ, признающимся въ большей степени обезпечивающими правильность постановляемыхъ рѣшеній, при чемъ сообразно съ классомъ должности обвиняемаго повышается и ин-

---

гомъ необходимости соблюденія чиновникомъ достоинства власти или подъ тѣмъ предлогомъ, что принадлежность къ той или другой партіи лишаетъ чиновника (или судью) довѣрія мѣстнаго населенія. См. циркуляръ Совѣта Министровъ отъ 14 августа 1906 г. о воспрещеніи должностнымъ лицамъ участвовать въ политическихъ партіяхъ и правительственное разъясненіе по поводу этого циркуляра (напр. „Право" 1906 г. № 47, стр. 3682), а также рѣшеніе Общ. Собр. Пр. Сената 1906 г. № 22.

[1]) По крайней мѣрѣ по закону не должно сказываться. На практикѣ еще недавно, а въ отдаленныхъ мѣстностяхъ и по сейчасъ также и общія преступленія мѣстныхъ вліятельныхъ должностныхъ лицъ оставались (и остаются) безнаказанными.

станція, разсматривающая его дѣло [1]). Самымъ существеннымъ отступленіемъ отъ общихъ началъ судопроизводства является для должностныхъ лицъ особый порядокъ возбужденія уголовнаго преслѣдованія и преданія суду: эти двѣ стадіи уголовнаго процесса изъяты изъ вѣдѣнія судебныхъ органовъ и отданы въ руки администраціи, а именно въ руки начальства виновнаго должностного лица [2]). Этотъ порядокъ возбужденія дѣлъ по преступленіямъ должности, существовавшій въ нѣкоторыхъ государствахъ Западной Европы и нынѣ повсюду уже отмѣненный, является источникомъ почти безусловной безотвѣтственности за должностныя преступленія, по крайней мѣрѣ за тѣ, которыя не считаются начальствомъ заслуживающими преслѣдованія, и такимъ образомъ въ нѣкоторыхъ вѣдомствахъ вырабатываются специфическія преступленія (превышеніе власти въ полиціи, казнокрадство въ интендантствѣ), которыя извѣстны всѣмъ и каждому, но никакой репрессіи не вызываютъ.

Существующій у насъ порядокъ возбужденія уголовнаго преслѣдованія по преступленіямъ должности представляетъ еще ту въ высшей степени нежелательную сторону, что чиновникъ можетъ быть увѣренъ въ томъ, что коль скоро онъ исполняетъ приказъ своего начальства, то какъ бы этотъ приказъ противозаконенъ или даже преступенъ ни былъ, онъ за исполненіе этого приказа, т.-е. за совершеніе преступленія, никакой отвѣтственности подлежать не будетъ, ибо начальство, желавшее, чтобы то или иное было сдѣлано, не станетъ за это предавать суду, хотя бы уже потому, что на судѣ выяснится и прикосновенность къ дѣлу и этого начальства. Неисполненіемъ же этого приказа чиновникъ можетъ создать себѣ непріятности съ начальствомъ, отъ котораго зависитъ вся его дальнѣйшая судьба. Такимъ образомъ разсматриваемый порядокъ практически приводитъ къ тому, что воля начальства становится выше закона.

Этой особой (какъ въ процессуальномъ отношеніи, такъ и въ отношеніи матерьяльно-правовомъ) отвѣтственности подлежатъ по дѣйствующему закону и твердо установившейся сенатской практикѣ всѣ преступленія, совершенныя при исполненіи служебныхъ обязанностей по службѣ государственной или общественной (земской, городской, сословной), на какомъ бы основаніи эти обязанности ни исполнялись: по назначенію ли отъ правительства, по выборамъ ли, по вольному ли найму или даже по временному порученію [3]). Такимъ образомъ при раз-

[1]) Уст. Уг. Суд., ст. 1072—1076.—Это повышеніе инстанцій въ глазахъ лицъ, проникнутыхъ преклоненіемъ передъ чинами, связывается еще и съ тѣмъ, что признается невозможнымъ, чтобы судья, занимающій должность даннаго класса, судилъ человѣка, который занимаетъ должность классомъ выше. Неосновательность этой точки зрѣнія видна хотя бы изъ того, что никому и въ голову не приходитъ устанавливать по общимъ преступленіямъ соотвѣтствіе между чиномъ подсудимаго и чиномъ судьи.

[2]) Болѣе подробно порядокъ уголовной отвѣтственности должностныхъ лицъ будетъ нами разсмотрѣнъ ниже, во второй части этого тома, въ отдѣлѣ о правоохранѣ въ дѣлахъ административныхъ.

[3]) Ср. Н. Лазаревскій, Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами, 1905, стр. 410—413.

рѣшеніи вопроса о порядкѣ уголовной отвѣтственности должностныхъ лицъ нашъ законъ и судебная практика стали на вполнѣ правильную точку зрѣнія и придаютъ рѣшающее значеніе не тому, пользуется ли человѣкъ «правами государственной службы», а тому, является ли данное преступленіе нарушеніемъ обязанностей лица, возложенныхъ на него, какъ на органъ администраціи.

2. Подъ гражданскою отвѣтственностью разумѣютъ обязанность каждаго человѣка возмѣстить изъ своихъ личныхъ средствъ тотъ ущербъ, который онъ кому либо причинилъ своими неправомѣрными дѣйствіями или упущеніями. Гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ подчиняется общимъ правиламъ съ нѣкоторыми однако отступленіями, обусловливаемыми тѣмъ, что частное лицо въ своей жизни вообще предполагается дѣйствующимъ въ своихъ личныхъ интересахъ, и потому является вполнѣ справедливымъ требовать, чтобы каждый не приносилъ чужихъ охраненныхъ закономъ интересовъ въ жертву своимъ; поэтому въ отношеніяхъ частныхъ лицъ между собою можно требовать, чтобы каждый самъ отвѣчалъ за ущербъ, причиненный другому всякимъ своимъ неправомѣрнымъ дѣйствіемъ, хотя бы оно и не заключало признаковъ преступленія (Зак. Гражд., ст. 684). Если же оставить въ сторонѣ тотъ случай, когда чиновникъ дѣйствуетъ «изъ корыстныхъ или иныхъ личныхъ видовъ», т. е. тотъ случай, когда дѣйствія его перестаютъ быть только неправильными, но являются уже преступными, чиновникъ дѣйствуетъ всегда не въ своихъ личныхъ, а въ общественныхъ интересахъ (такъ или иначе имъ понимаемыхъ); выгоды себѣ изъ своихъ дѣйствій чиновникъ не извлекаетъ. Поэтому для того, чтобы чиновникъ отвѣчалъ за причиненные убытки своимъ имуществомъ, нужны какія либо особыя основанія. Основанія эти обыкновенно усматриваются въ томъ, что если чиновникъ своими неправильными дѣйствіями причинилъ кому либо убытокъ, то потерпѣвшій ни въ чемъ не виноватъ, и было бы явно несправедливо заставлять его нести этотъ убытокъ, тогда какъ чиновникъ во всякомъ случаѣ является причиною этого убытка [1]).

[1]) Несомнѣнно было бы правильнѣе всего возлагать отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами, на государство: чиновники (въ нормальномъ случаѣ) дѣйствуютъ въ интересахъ государства. Во всякомъ сколько нибудь крупномъ предпріятіи, какъ бы оно правильно организовано ни было, всегда возможны такіе промахи и неправильности отдѣльныхъ служащихъ, которые причинятъ убытки третьимъ лицамъ: стрѣлочникъ неправильнымъ переводомъ стрѣлки можетъ вызвать крушеніе поѣзда и гибель товаровъ на тысячи рублей; предоставить собственникамъ товаровъ право взыскивать убытки съ этого стрѣлочника было бы явно несправедливо и по отношенію къ стрѣлочнику, который пошелъ бы по міру, и по отношенію къ потерпѣвшимъ, которые бы ничего не получили. Современное правосознаніе повсюду пришло къ установленію въ подобныхъ случаяхъ отвѣтственности самого предпріятія, которое имѣетъ и матерьяльную возможность нести эту отвѣтственность, и имѣло возможность устранить самое возникновеніе вреда, иначе организовавъ службу и контроль надъ служащими. Ту же самую отвѣтственность предпріятій за убытки, причиненные ихъ служащими, можно обосновать и иначе: съ самымъ веденіемъ каждаго крупнаго предпріятія неразрывно связана возможность извѣстныхъ неправильностей, которыя являются

При этомъ въ огражденіе интересовъ должностныхъ лицъ многія законодательства устанавливаютъ рядъ мѣръ, ограничивающихъ возможность предъявленія исковъ къ должностнымъ лицамъ. Изъ этихъ мѣръ наше законодательство знаетъ: а) установленіе отвѣтственности не за всякую неправильность, но лишь за нѣкоторыя, а именно лишь «за нерадѣніе, неосмотрительность и медленность» (Уст. Гражд. Суд., ст. 1316); б) установленіе особой, краткой давности, погашающей иски къ должностнымъ лицамъ: давность эта равняется тремъ мѣсяцамъ со дня объявленія просителю распоряженія, признаваемаго имъ нарушающимъ его права, или же шести мѣсяцамъ со дня приведенія этого распоряженія въ исполненіе, если оно исполнено безъ предварительнаго объявленія (Уст. Гр. Суд., ст. 1318); в) особую подсудность, гарантирующую интересы должностныхъ лицъ: иски этого рода къ лицамъ, занимающимъ должности до IX класса включительно, предъявляются въ окружномъ судѣ, гдѣ разсматриваются особымъ присутствіемъ, состоящимъ изъ предсѣдателя суда, двухъ его членовъ и трехъ должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства; иски къ лицамъ, занимающимъ должности до пятаго класса включительно, предъявляются въ судебную палату, гдѣ разсматриваются въ такомъ же особомъ присутствіи, состоящемъ изъ старшаго предсѣдателя палаты, двухъ ея членовъ и трехъ представителей административныхъ вѣдомствъ; иски къ лицамъ, занимающимъ должности IV и высшихъ классовъ, предъявляются въ Пр. Сенатѣ, гдѣ разсматриваются въ Соединенномъ Присутствіи Гражданскаго Кассаціоннаго и Перваго Департаментовъ (Уст. Гражд. Суд., ст. 1317, 1320—1322). Такимъ образомъ устанавливаются гарантіи двухъ родовъ: во

источникомъ убытковъ третьихъ лицъ; само собою разумѣется, что элементарнымъ требованіемъ справедливости является, чтобы убытокъ этотъ былъ возмѣщенъ тѣмъ, въ чьихъ интересахъ существуетъ само предпріятіе, т. е. его собственниками, или, что то же самое, самимъ предпріятіемъ. Государство тоже является своего рода громаднымъ предпріятіемъ, существующимъ въ интересахъ всего народа; убытки, причиняемые неправильными дѣйствіями должностныхъ лицъ, представляютъ полную аналогію съ тѣми убытками, которые причиняются служащими въ какомъ либо торгово-промышленномъ предпріятіи, а потому вполнѣ справедливо, чтобы эти убытки ложились не на то должностное лицо, которое является непосредственною причиною этихъ убытковъ, а на всю организацію, несовершенство которой является конечною причиною этихъ убытковъ, т. е. на все государство.

Съ точки зрѣнія интересовъ каждаго обывателя предоставленіе ему права отыскивать убытки, понесенные отъ неправильныхъ должностныхъ дѣйствій, съ самихъ должностныхъ лицъ является несправедливостью, ибо съ виновнаго обыкновенно получить нечего. Вмѣстѣ съ тѣмъ взысканіе этихъ убытковъ лично съ чиновника является и юридически необоснованнымъ. Обыватель обращался къ данному должностному лицу, ввѣрялъ ему тѣ или другіе документы не изъ личнаго довѣрія къ данному человѣку и къ его личной кредитоспособности, но какъ къ органу власти; быть можетъ, даже самая передача документовъ (или вообще обращеніе къ должностному лицу) совершена по требованію закона. Въ случаѣ потери документовъ чиновникомъ нѣтъ ни малѣйшаго основанія предоставлять потерпѣвшему искать убытки только съ чиновника и отказывать ему въ искѣ къ казнѣ.

Однако опасеніе подвергнуть казну обязанности выплачивать слишкомъ большія суммы на практикѣ сильно задерживаетъ замѣну личной имущественной отвѣтственности должностныхъ лицъ отвѣтственностью казны. См. Лазаревскій, Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами. 1905, гл. обр. стр. 182—582.

первыхъ, въ составъ присутствія суда вводится административный элементъ, играющій отчасти роль экспертовъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ обладающій и половиною голосовъ присутствія, и во вторыхъ, иски къ лицамъ, занимающимъ высшія должности, разсматриваются судами высшихъ инстанцій, вообще признаваемыми болѣе компетентными.

Этотъ порядокъ гражданской отвѣтственности должностныхъ лицъ и установленныя имъ существенныя гарантіи примѣняются не ко всѣмъ вообще должностнымъ лицамъ, но (по смыслу ст. 1317 Уст. Гр. Суд.) только къ лицамъ, занимающимъ должности того или другого класса. Такимъ образомъ лица, состоящія на государственной службѣ, но никакой должности не занимающія, отвѣчаютъ по общимъ (матерьяльнымъ и процессуальнымъ) правиламъ о гражданской отвѣтственности. Изъ должностныхъ лицъ земскаго, городского или сословнаго самоуправленія въ этомъ особомъ порядкѣ отвѣчаютъ только тѣ, чьи должности положены въ томъ или другомъ классѣ, остальныя же должностныя лица отвѣчаютъ въ общемъ порядкѣ [1]). Никакого достаточнаго основанія для этого различія должностныхъ лицъ, охраняемыхъ отъ гражданскихъ исковъ (признаваемыхъ несправедливыми) этимъ особымъ порядкомъ, и лицъ, имъ не охраняемыхъ, указать нельзя, и повидимому это различіе объясняется всецѣло тѣмъ, что ко времени составленія Судебныхъ Уставовъ 1864 г. учрежденій самоуправленія у насъ еще не существовало [2]).

Существеннаго практическаго значенія эта гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ не имѣетъ: убытки неправильными дѣйствіями администраціи причиняются часто, но потерпѣвшіе рѣдко обращаются въ судъ съ исками къ чиновникамъ. Отчасти этимъ искамъ мѣшаетъ слишкомъ краткая давность, а отчасти и то, что эти иски сопряжены съ новыми расходами для потерпѣвшаго (приглашеніе повѣреннаго, судебныя пошлины и пр.), а виновный въ громадномъ большинствѣ случаевъ оказывается не въ состояніи уплатить присужденную сумму.

3. Подъ дисциплинарною отвѣтственностью чиновниковъ разумѣютъ возможность ихъ подвергаться тѣмъ или инымъ взысканіямъ, налагаемымъ властью начальства [3]) помимо суда, за менѣе существенныя про-

---

1) Уст. Гр. Суд. ст. 1330^{1}—1330^{5}. Отсюда между прочимъ вытекаетъ, что всѣ должностныя лица крестьянскаго самоуправленія отвѣчаютъ въ общемъ порядкѣ. При чемъ относительно этого въ законѣ есть даже особая оговорка: Уст. Гр. Суд. ст. 1330^{6}.

2) Этотъ особый порядокъ гражданской отвѣтственности былъ распространенъ на должностныхъ лицъ органовъ самоуправленія, занимающихъ должности, положенныя въ классы, лишь впослѣдствіи, особымъ закономъ (8 дек. 1881 г.).

3) Дисциплинарною властью у насъ по общему правилу облечены органы единоличные. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ дисциплинарная власть осуществляется коллегіальными органами. Это все таки представляетъ большія гарантіи правильности примѣненія дисциплинарной власти. Таково положеніе земскихъ начальниковъ (по отношенію къ которымъ дисциплинарныя полномочія принадлежатъ губернскому присутствію;—ст. 129 Пол. Учр. Крест., Особое Прил. къ IX тому Св. Зак., Отд. III), предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ, городскихъ головъ и членовъ городскихъ управъ (по отношенію къ которымъ дисциплинарными присутствіями являются губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, а также Совѣтъ Министра Вн. Дѣлъ;—Пол.

винности, не представляющія признаковъ преступленія, предусмотрѣннаго уголовными законами [1]).

Такими взысканіями (по ст. 69 Ул. о Нак. и ст. 1066 Уст. Уг. Суд.) могутъ быть: замѣчанія, выговоры безъ внесенія въ послужной списокъ чиновника, вычеты изъ жалованія, перемѣщеніе съ высшей должности на низшую, удаленіе отъ должности и арестъ до семи дней. Изъ этихъ наказаній первые два могутъ налагаться властью непосредственнаго начальства, остальныя по распоряженію того начальства, отъ котораго зависитъ назначеніе виновнаго на занимаемую имъ должность. Это правило признается имѣющимъ отношеніе ко всѣмъ должностнымъ лицамъ коронной службы. Что же касается лицъ, занимающихъ выборныя должности въ органахъ самоуправленія, то приведенныя постановленія къ нимъ примѣненія не имѣютъ [2]), и для нихъ существуетъ рядъ спеціальныхъ постановленій. Такъ напр. предсѣдатель и члены земскихъ управъ могутъ подвергаться въ порядкѣ дисциплинарномъ замѣчаніямъ, выговорамъ безъ внесенія въ послужной списокъ и удаленію отъ должности, при чемъ эти взысканія налагаются по представленіямъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій постановленіями Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, утвержденныхъ министромъ [3]).

Дисциплинарная власть по отношенію къ выборнымъ должностнымъ лицамъ крестьянскаго самоуправленія принадлежитъ частью земскимъ начальникамъ, которые могутъ подвергать этихъ должностныхъ лицъ замѣчаніямъ, выговорамъ, денежнымъ взысканіямъ не свыше пяти рублей и аресту не свыше семи дней, и уѣздному съѣзду, который можетъ увольнять этихъ лицъ отъ службы (Пол. Учр. Крест., ст. 58, Св. Зак., томъ IX, Особ. Прил. III). Что же касается тѣхъ должностныхъ лицъ органовъ самоуправленія (земскаго, городского, сословнаго), которыя занимаютъ должности по найму, то вопросъ объ ихъ

Зем. Учр., ст. 135, Город. Пол., ст. 149), и др. Надо впрочемъ сказать, что всѣ эти установленія не представляютъ ни по личному своему составу, ни по существующему въ нихъ порядку дѣлопроизводства тѣхъ гарантій, которыя признаются необходимыми для судебнаго мѣста, и которыя имѣются на лицо въ большинствѣ дисциплинарныхъ присутствій, существующихъ напр. въ германскихъ государствахъ.

[1]) Существованіе подобной отвѣтственности, вообще говоря, не есть необходимость, и изъ самого существа государственной службы дисциплинарная отвѣтственность не вытекаетъ: есть вполнѣ благоустроенныя государства, ея вовсе не знающія, напр. Англія.

[2]) Непримѣнимость эта обусловливается уже тѣмъ, что выборныя должности не имѣютъ ни непосредственнаго начальства, ни того начальства, которое ихъ назначаетъ на должность, т. е. по отношенію къ этимъ лицамъ нѣтъ того, кто бы могъ наложить эти наказанія. Поэтому до изданія спеціальныхъ законовъ, которые установили порядокъ наложенія дисциплинарныхъ взысканій на выборныхъ должностныхъ лицъ органовъ самоуправленія, признавалось, что на нихъ никакихъ взысканій помимо суда налагать нельзя.

[3]) Пол. Зем. Учр., ст. 135.—Лишь для замѣчаній и выговоровъ членамъ уѣздныхъ земскихъ управъ достаточно постановленія одного губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія.—Аналогичныя правила существуютъ и для городскихъ головъ и членовъ городскихъ управъ. Гор. Пол., ст. 149 и 150.

дисциплинарной отвѣтственности закономъ не затронутъ вовсе. Отсюда надо заключить, что по отношенію къ этимъ лицамъ наложеніе взысканій возможно не иначе, какъ по суду.

II. По поводу исполненія своихъ служебныхъ обязанностей должностныя лица нерѣдко вступаютъ въ столкновеніе съ частными лицами, принудительно осуществляя то или иное постановленіе закона или постановленіе компетентной судебной или административной власти. Поэтому признается необходимымъ предоставить должностнымъ лицамъ особую охрану отъ посягательствъ, которымъ они могли бы подвергнуться при исполненіи или по поводу исполненія служебныхъ обязанностей. Эта охрана выражается въ установленіи особой уголовной отвѣтственности за сопротивленіе должностнымъ лицамъ при исполненіи ими своихъ служебныхъ обязанностей(Ул. о Нак., ст. 262—275; Уст. Акц. Сб., ст. 20; Уст. Сл. Прав., ст. 152; Общ. Учр. Губ., ст. 975, и др.), а также и за причиняемыя имъ оскорбленія (Ул. о Нак., ст. 276—288), при чемъ эти оскорбленія признаются преступленіями противъ порядка управленія, а не частными, т.-е. караются независимо отъ жалобы потерпѣвшаго, и дѣла о нихъ не могутъ быть окончены примиреніемъ. Наконецъ для обезпеченія ихъ репрессіи всѣ дѣла какъ объ оскорбленіи должностныхъ лицъ, такъ и о сопротивленіи имъ, изъяты изъ вѣдѣнія суда присяжныхъ.

Всѣ эти охраняющія должностныхъ лицъ постановленія, согласно твердо установившейся сенатской практикѣ, признаются имѣющими примѣненіе не только къ лицамъ «государственной» службы, но ко всѣмъ должностнымъ лицамъ вообще (служащимъ на должностяхъ коронной службы по найму, служащимъ по выборамъ и служащимъ въ органахъ самоуправленія по найму).

§ 9. Прекращеніе службы.

Служебное (и должностное) состояніе прекращается 1) смертью служащаго, 2) присужденіемъ его къ уголовному наказанію, сопряженному съ лишеніемъ служебныхъ правъ вообще [1]), или къ наказаніямъ, состоящимъ въ удаленіи именно отъ данной должности [2]), 3) истече-

---

1) Такими являются всѣ наказанія, сопряженныя съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія (Ул. о Нак., 23), съ лишеніемъ всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ (ст. 43, п. I, по прод. 1902 г.), съ лишеніемъ нѣкоторыхъ личныхъ правъ и преимуществъ (ст. 50). Эти наказанія не только прекращаютъ ту службу, на которой находился обвиняемый въ моментъ приговора, но впредь навсегда лишаютъ его права поступленія на службу государственную или общественную. Что касается службы по вольному найму въ правительственныхъ установленіяхъ и службы по найму въ органахъ самоуправленія, то надо думать, что первая только прекращается этими наказаніями, вторая же можетъ и не прекратиться, а отбытое наказаніе (не смотря на безсрочность сопряженныхъ съ нимъ правоограниченій) не является препятствіемъ для поступленія вновь на эти виды службы.

2) Такими наказаніями являются: исключеніе изъ службы (Ул. о Нак., ст. 66 и Уст. Сл. Прав., ст. 199) и отрѣшеніе отъ должности (Ул. о Нак., ст. 67, Уст. Сл. Прав., ст. 198). Первое изъ нихъ не только прекращаетъ состояніе на

ніемъ того срока, на который онъ былъ назначенъ или избранъ. При этомъ по общему правилу не самое истеченіе срока прекращаетъ служебныя полномочія чиновника, а избраніе или назначеніе ему преемника, такъ что окончаніе срока службы одного лица и вступленіе въ должность его преемника должны совпадать [1]).

4) Чиновникъ можетъ просить объ увольненіи «отъ должностей и отъ службы по домашнимъ и инымъ обстоятельствамъ во всякое время года» [2]), при чемъ «никто не можетъ самовольно оставить своего мѣста или прекратить исполненіе обязанностей, со службою его сопряженныхъ, прежде нежели объявлено будетъ ему законное отъ нея увольненіе» (ст. 791), самое же увольненіе не можетъ состояться прежде сдачи чиновникомъ должности. Право увольненія по общему правилу принадлежитъ той же власти, отъ которой зависитъ и назначеніе на данную должность (ст. 785). Изъ лицъ, служащихъ въ органахъ самоуправленія, порядокъ увольненія предусмотрѣнъ закономъ только для тѣхъ, кто утверждается въ должности «правительственною властью», при чемъ они увольняются тою властью, отъ которой зависитъ ихъ утвержденіе (напр. Гор. Пол., ст. 122 и 114, по прод. 1895 г.). По нашимъ законамъ увольненіе въ отставку вовсе прекращаетъ служебное отношеніе. Въ германскихъ государствахъ (Пруссія, Австрія, Баварія и др.) и во Франціи вышедшіе въ отставку, но получающіе пенсію (а въ германскихъ государствахъ и сохранившіе право на титулъ и мундиръ), считаются сохранившими служебное состояніе.

5) Увольненіе отъ должности и отъ службы возможно не только по постановленію уголовнаго суда, но и по распоряженію начальства (въ дисциплинарномъ порядкѣ), при чемъ это право начальства можетъ имѣть различную постановку: а) увольненіе чиновниковъ, совершившихъ какую либо провинность, не предусмотрѣнную уголовными законами, можетъ быть предоставлено какому либо коллегіальному дисциплинарному присутствію, дѣйствующему съ соблюденіемъ судебныхъ гарантій (таковъ порядокъ, существующій въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ), б) увольненіе можетъ быть предоставлено единоличной власти начальства, но съ тѣмъ, чтобы оно было возможно лишь при наличности извѣстныхъ въ законѣ предусмотрѣнныхъ условій (провинностей чиновника или выяснившейся и доказанной фактами его неспособности исполнять обязанности, возлагаемыя на него службою, напр.

службѣ, но и лишаетъ впредь права поступленія на государственную и общественную службу (по выборамъ) навсегда, второе—на три года. Въ законѣ (Уст. Сл. Прав., ст. 195 и 687) упоминается еще одинъ видъ наказаній этого рода: „отставленіе отъ службы на основаніи общихъ уголовныхъ законовъ“,— но общіе уголовные законы такого наказанія не устанавливаютъ, и такимъ образомъ оно примѣняться не можетъ.

[1]) Указъ Пр. Сената (I Д-та) отъ 20 марта 1896 г., № 3276. (Мышъ, Городовое Положеніе, изд. 1908 г., стр. 351).

[2]) Эта странная прибавка „во всякое время года“ объясняется тѣмъ, что до 1862 г. прошенія объ отставкѣ могли подаваться только въ промежутокъ между 1 января и 1 мая каждаго года (Уст. Сл. Прав., изд. 1857 г., ст. 1228).

полная глухота у парламентскаго стенографа), и осуществлялось подъ такъ или иначе организованнымъ контролемъ, и в) это право можетъ быть предоставлено дискреціонному усмотрѣнію начальства, дѣйствующаго при этомъ внѣ какого бы то ни было контроля. Само собою разумѣется, что степень обезпеченности чиновниковъ при этихъ системахъ совершенно различна.

На практикѣ ранѣе всего возникло обезпеченное положеніе чиновниковъ въ Германіи. Въ Баваріи еще закономъ 1805 г. за чиновниками было признано право на чинъ, на жалованіе, на выслуженную пенсію. Въ другихъ государствахъ, напр. въ Пруссіи, несмѣняемость чиновниковъ установилась (однако же только фактически, а не по закону) еще въ концѣ XVIII в. Поскольку съ теченіемъ времени въ германскихъ государствахъ всюду установилась основанная на законѣ несмѣняемость чиновниковъ, она придала государственной службѣ обезпеченный и независимый характеръ (почему она и относится тэмъ къ числу либеральныхъ профессій), привлекла на службу высшіе въ культурномъ отношеніи классы и сообщила германскому чиновничеству его почтенный и строго законный обликъ [1]). Въ настоящее время кромѣ германскихъ государствъ несмѣняемость административныхъ чиновниковъ существуетъ въ Англіи (впрочемъ чисто фактически), въ Швеціи, въ Норвегіи [2]).

Въ Россіи въ дисциплинарномъ порядкѣ, т. е. по нашему законодательству внѣ какихъ бы то ни было формъ, обезпечивающихъ правильность постановленнаго рѣшенія, возможны два вида увольненія служащихъ: 1) начальство, назначающее на данную должность (по пункту 4 ст. 65 и по прим. къ ст. 69 Ул. о Нак. и по пункту 2 ст. 1066 Уст. Уг. Суд.), можетъ «удалить отъ должности» чиновника. Это дисциплинарное взысканіе не поражаетъ «состоянія на государственной службѣ», что впрочемъ имѣетъ весьма второстепенное значеніе сравнительно съ тѣмъ, что человѣкъ лишается получаемаго имъ по должности содержанія. Это дисциплинарное взысканіе можетъ быть наложено лишь въ случаѣ совершенія чиновникомъ какого либо проступка, предусмотрѣннаго Ул. о Нак. подъ страхомъ именно этого наказанія. Распоряженіе начальства о наложеніи этого взысканія можетъ быть обжаловано въ томъ же порядкѣ, въ какомъ вообще обжалуются его распоряженія (Уст. Сл. Прав., ст. 789 ч. I). Этотъ видъ увольненія можетъ быть примѣненъ ко всѣмъ должностнымъ лицамъ, служащимъ по назначенію отъ правительства съ правами государственной службы или по вольному найму.

---

[1]) Помимо судебнаго приговора въ нѣкоторыхъ государствахъ Германіи возможно также и увольненіе по постановленію особыхъ дисциплинарныхъ присутствій, или административныхъ судовъ, которые въ общемъ обставлены всѣми судебными гарантіями, такъ что чиновникъ, за которымъ не имѣется вины, признаваемой позорною въ той чиновнической средѣ, изъ которой вербуются члены этихъ присутствій и судовъ, можетъ считать свое положеніе вполнѣ обезпеченнымъ.

[2]) Aschehoug. Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, стр. 94 и 178.

2) Во вторыхъ, по ст. 788 Уст. Сл. Прав.: «чиновниковъ, кои по убѣжденію начальства неспособны къ исправленію возложенныхъ на нихъ обязанностей или почему либо неблагонадежны, или сдѣлали вину, извѣстную начальству, но такую, которая не можетъ быть доказана фактами, предоставляется начальникамъ, отъ коихъ въ общемъ порядкѣ зависитъ увольненіе отъ должностей, сими чиновниками занимаемыхъ, увольнять ихъ по своему усмотрѣнію и безъ ихъ о томъ просьбы (ср. ст. 838 п. 3)». По пункту 3 ст. 838 Уст. Сл. Пр. въ приказѣ объ увольненіи чиновниковъ въ случаѣ увольненія ихъ по ст. 788 пишется просто «увольняется отъ службы» «безъ обозначенія причинъ и порядка увольненія». Затѣмъ, по ст. 789 Уст. Сл. Прав. «тѣ чиновники, кои по усмотрѣнію начальства будутъ просто уволены отъ службы, безъ объясненія причинъ сего увольненія, на такое распоряженіе не могутъ жаловаться, и всѣ ихъ жалобы, а также просьбы о возвращеніи къ прежнимъ должностямъ или преданіи суду не только должны быть оставляемы безъ всякаго дѣйствія и движенія, но ни въ Сенатѣ, ни въ Канцеляріи по Принятію Прошеній, на Высочайшее Имя приносимыхъ, не должны быть вовсе принимаемы къ разсмотрѣнію».

Это вполнѣ дискреціонное и не подлежащее никакому обжалованію [1]) право начальства увольнять отъ службы чиновниковъ является тѣмъ болѣе страшнымъ, что такое увольненіе «безъ объясненія причинъ» [2]) въ виду склонности всякаго другого начальства вѣрить скорѣе начальству же, чѣмъ уволенному, создаетъ предположеніе о какой то такой винѣ уволеннаго, о которой и говорить было неудобно, и фактически это увольненіе въ громадномъ боль-

[1]) Запрещеніе принимать жалобы на приказы объ увольненіи безъ объясненія причинъ иногда обходится на практикѣ тѣмъ, что данное увольненіе признается не подходящимъ подъ ст. 788 Уст. Сл. Прав. (напр. на томъ основаніи, что въ приказѣ приведены какіе либо мотивы увольненія). Въ такомъ случаѣ высшее начальство или Сенатъ входятъ въ разсмотрѣніе правильности увольненія по существу.

[2]) Статьи 788 и 789 Уст. Сл. Прав. основаны на пунктѣ 3 Выс. утв. 7 Ноября 1850 г. положенія Комитета Министровъ. Поэтому иногда и самое увольненіе это называется увольненіемъ „по третьему пункту“. Происхожденіе этого закона таково: въ основу Уложенія о Нак. 1845 г. была положена та идея, что вообще наказанія могутъ быть наложены только за проступки, въ немъ предусмотрѣнные. Хотя Ул. о Нак. старалось предусмотрѣть мельчайшіе проступки чиновниковъ, но на дѣлѣ въ немъ оказалось много пробѣловъ. Кромѣ того наше чиновничество того времени имѣло, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ своихъ слояхъ, весьма низкій нравственный уровень, и его надо было „держать въ ежовыхъ рукавицахъ“, а Уложеніе ставило власти начальства весьма непрактичныя, если и не узкія рамки. Признавая необходимость предоставить начальству право избавляться отъ нежелательныхъ элементовъ на службѣ, желали вмѣстѣ съ тѣмъ по возможности не нарушать и интересовъ того, за кѣмъ не числится формальной вины; поэтому начальству предоставили право увольненія чиновниковъ по своему усмотрѣнію, но постановили, что о винѣ, формально не доказанной, въ приказѣ и въ аттестатѣ о службѣ чиновника ничего не пишется, и причины увольненія не означаются вовсе; вмѣстѣ съ тѣмъ было постановлено, что такое увольненіе никакихъ пріобрѣтенныхъ чиновникомъ служебныхъ правъ не поражаетъ (напр. правъ на пенсію; лишаетъ только права на полученіе ордена Владиміра 4-ой степени за 35-ти лѣтнюю безпорочную службу,—Учр. Орд., ст. 397, прим. 2). На этомъ основаніи было признано излишнимъ предоставлять уволенному право жалобы или право просить о преданіи его суду.

шинствѣ случаевъ препятствуетъ поступленію на какую бы то ни было новую службу. Такимъ образомъ на дѣлѣ, благодаря этому закону, судьба всѣхъ служащихъ оказалась въ рукахъ ихъ начальства, которое всегда можетъ лишить ихъ куска хлѣба, при чемъ это начальство не обязано даже мотивировать свое распоряженіе, на это распоряженіе никому нельзя жаловаться, и оно ни въ какомъ законномъ порядкѣ не можетъ быть отмѣнено или исправлено. Возможность такого увольненія служащихъ поставила всѣхъ русскихъ чиновниковъ въ полную зависимость отъ начальства [1]) и обратила ихъ въ слѣпое орудіе въ его рукахъ, фактически вынужденное подчиняться любому, даже явно незаконному требованію начальства, и такимъ образомъ это «увольненіе по третьему пункту» является одною изъ видныхъ причинъ, содѣйствовавшихъ незаконному характеру, пріобрѣтенному русскою администраціею. Въ этотъ отношеніи особенно существенно было то, что благодаря существующему порядку возбужденія уголовныхъ обвиненій противъ должностныхъ лицъ, чиновникъ, совершившій преступленіе, угодное начальству, можетъ быть вполнѣ увѣренъ въ своей безнаказанности, а чиновникъ самый добросовѣстный и способный, если онъ неугоденъ начальству, не можетъ быть увѣренъ въ своемъ завтрашнемъ днѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ сознаніе своей безотвѣтной зависимости отъ произвола начальства всегда дѣйствовало самымъ удручающимъ образомъ на общій нравственный обликъ чиновниковъ.

---

[1]) Нѣкоторою не особенно существенною гарантіею чиновниковъ является взглядъ, установившійся въ чиновническихъ кругахъ на увольненіе по третьему пункту, какъ на такое право начальства, которымъ пользоваться неприлично. Поэтому по отношенію къ лицамъ, занимающимъ сколько нибудь видное положеніе, а также въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ начальство вообще считается съ подчиненными (напр. въ центральныхъ учрежденіяхъ министерствъ), „третій пунктъ" почти никогда не примѣняется. Но онъ можетъ примѣняться. И этого достаточно для того, чтобы проявлялось его деморализующее вліяніе. Въ нѣкоторыхъ вѣдомствахъ существуетъ извѣстное смягченіе этого права начальства: чины акцизнаго надзора и корчемной стражи, хотя бы и назначенные губернскою властью, могутъ быть уволены не иначе, какъ министромъ финансовъ (Уст. Акц. Сб. ст. 50, 52 и п. 16 прил. къ ст. 4).—Къ нѣкоторымъ должностнымъ лицамъ „третій пунктъ" вовсе не примѣнимъ: таковы, во первыхъ, всѣ тѣ должностныя лица, относительно которыхъ законъ устанавливаетъ какой либо особый порядокъ ихъ увольненія тѣмъ начальствомъ, которое могло бы уволить ихъ по ст. 788 Уст. Сл. Пр., и во вторыхъ, должности управленія общественнаго. Ср. для земскихъ начальниковъ Пол. Учр. Крест. ст. 132—135, для крестьянскихъ начальниковъ ст. 498—500 того же Пол.,—для городского самоуправленія Гор. Пол., ст. 147—154,—для земскаго самоуправленія Пол. Зем. Учр., ст. 132—135,—для крестьянскаго Пол. Учр. Крест. ст. 58.

Отдѣлъ второй.

Устройство и компетенція административныхъ учрежденій.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Центральныя учрежденія.

§ I. Правительствующій Сенатъ и его мѣсто въ системѣ государственныхъ учрежденій.

I. Высшею административною инстанціею во всѣхъ современныхъ государствахъ являются по общему правилу министерства, подчиненныя монарху и въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ парламенту. У насъ надъ министрами стоитъ еще одно установленіе, Правительствующій Сенатъ.

Точно опредѣлить и характеризовать отношенія министерствъ къ Сенату весьма трудно [1]). Законъ по этому вопросу не даетъ и никогда не давалъ никакихъ общихъ формулъ и руководящихъ началъ. Какъ это уже указывалось въ I томѣ (стр. 479—486), взаимныя отношенія Сената и министерствъ (а также другихъ высшихъ административныхъ учрежденій) устанавливались по преимуществу чисто фактически, подъ вліяніемъ того или иного соотношенія политическихъ силъ и политическаго значенія отдѣльныхъ административныхъ учрежденій. Въ теченіе XVIII в. до Екатерининскаго Учрежденія о Губерніяхъ (1775 г.), когда главная масса административныхъ дѣлъ разрѣшалась въ столицѣ коллегіями, Сенатъ фактически являлся инстанціею надъ ними: принималъ жалобы на незаконныя или нецѣлесообразныя постановленія коллегій, былъ инстанціею ревизіонною, куда помимо жалобъ заинтересованныхъ лицъ поступали на просмотръ и провѣрку постановленія коллегій по указаннымъ въ законѣ дѣламъ; наконецъ, были административныя дѣла, которыя вѣдались Сенатомъ въ качествѣ первой (и единственной) инстанціи. Кромѣ того Сенатъ былъ тою инстанціею, черезъ которую восходили къ Государю дѣла, требовавшія Высочайшаго разрѣшенія (фактически эти дѣла чаще всего шли черезъ генералъ-прокурора, который впрочемъ до извѣстной степени составлялъ одно цѣлое съ Пр. Сенатомъ). Послѣ введенія въ дѣйствіе Учрежденія о

---

[1]) Ср. т. I настоящихъ Лекцій, стр. 477 сл.

Губерніяхъ съ фактическимъ устраненіемъ коллегій отъ производства дѣлъ, а затѣмъ и съ формальнымъ упраздненіемъ коллегій, Сенатъ оказался инстанціей, поставленной непосредственно надъ губернскими мѣстами; въ него поступали жалобы на нихъ (жалобы на незаконность и жалобы на нецѣлесообразность въ то время все еще не различались), Сенатъ руководилъ дѣйствіями губернскихъ мѣстъ и, наконецъ, являлся учрежденіемъ, которое въ качествѣ первой инстанціи (обыкновенно по представленіямъ губернскихъ мѣстъ) разрѣшало дѣла, превышавшія предѣлы власти губернскихъ учрежденій.

Созданныя въ 1802 г. министерства въ виду своей непосредственной связи съ Государемъ совершенно измѣнили порядокъ движенія тѣхъ дѣлъ, которыя требовали Высочайшаго разрѣшенія. Надо думать, что почти всѣ дѣла, которыя до 1802 г. восходили къ Государю черезъ Пр. Сенатъ, послѣ этого начали докладываться министрами непосредственно или черезъ Комитетъ Министровъ. Только то, что по прямому постановленію закона подлежало разрѣшенію властью Пр. Сената, осталось въ томъ же положеніи. То обстоятельство, что такимъ образомъ надъ министерствами сохранилось какое то самостоятельное административное установленіе, въ началѣ XIX в. никого не смущало, потому что въ то время упорно держалось то представленіе, что «министерства не суть отдѣльное отъ Сената установленіе, но суть сами Сенатъ» (Сперанскій); какъ именно это себѣ тогда конкретно представляли, сказать трудно; повидимому дѣло рисовалось такъ: каждый министръ самъ разрѣшаетъ тѣ дѣла, которыя не выходятъ изъ предѣловъ его власти; если же въ законѣ указано, что данное дѣло подлежитъ разрѣшенію Пр. Сената (напр. утвержденіе торговъ на «знатныя» суммы), то представляетъ это дѣло въ Сенатъ; наконецъ, дѣла, которыя требуютъ Высочайшаго разрѣшенія, министры всѣ вмѣстѣ и совмѣстно съ сенаторами обсуждаютъ и докладываютъ Государю [1]. Въ началѣ XIX в. на Сенатъ смотрѣли, какъ на органъ, который долженъ объединить дѣятельность отдѣльныхъ министровъ. Но этотъ порядокъ вещей на дѣлѣ не осуществился: ему помѣшало существованіе Комитета Министровъ, который въ дѣйствительности сталъ установленіемъ, всегда засѣдавшимъ отдѣльно отъ Сената. Совмѣстныя засѣданія Комитета Министровъ и Сената по существу дѣла не соотвѣтствовали бы общественному и политическому соотношенію министровъ и сенаторовъ: въ числѣ министровъ оказались первые сановники государства, люди, занимавшіе блестящее положеніе при дворѣ и находившіеся въ наиболѣе близкихъ личныхъ отношеніяхъ съ Государемъ; имъ непосредственно были извѣстны взгляды и желанія Государя, и сравнительно съ ними сенаторы

[1]) Надо имѣть въ виду, что дѣла текущія по Учрежденію Министерствъ должны были докладываться Государю совмѣстно всѣми министрами, „но такой совмѣстный докладъ (министровъ) и есть Комитетъ Министровъ, а слѣдовательно Комитетъ Министровъ есть не что иное, какъ особое засѣданіе Правит. Сената въ Высочайшемъ присутствіи“. См. Середонинъ, Сперанскій. 1909, стр. 42.

оказались лицами значительно менѣе вліятельными. Министерства были средоточіемъ всѣхъ дѣлъ даннаго вѣдомства; въ нихъ въ нормальномъ порядкѣ дѣла заканчивались или восходили къ Государю или путемъ непосредственнаго доклада министромъ, или черезъ Комитетъ Министровъ, т. е. во всякомъ случаѣ помимо Сената; въ Сенатъ дѣла попадали только по исключенію, когда въ законѣ случайно было сказано, что данное дѣло должно быть внесено въ Сенатъ; потребности управленія такимъ образомъ Сенатъ могъ знать только отчасти. Поэтому по вопросамъ чисто административнымъ въ глазахъ Государя авторитетъ министровъ долженъ былъ стоять неизмѣримо выше авторитета сенаторовъ.

Такое положеніе вещей привело къ тому, что министры вовсе перестали смотрѣть на Сенатъ, какъ на учрежденіе, которое можетъ ими политически руководить. Въ 1809—1811, въ 1816 г. были дѣлаемы попытки преобразовать Комитетъ Министровъ и I Департаментъ Пр. Сената въ смыслѣ сліянія ихъ въ одно учрежденіе, которое объединяло бы дѣятельность министровъ и руководило ими. Но попытки эти ни къ чему не привели, и Сенатъ неукоснительно отдалялся отъ активной администраціи.

II. Связь Сената съ администраціей продолжала проявляться въ томъ, что номинально онъ оставался «верховнымъ мѣстомъ, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи» (Учр. Пр. Сен. ст. 1). Эта статья не могла являться основаніемъ для вмѣшательства Пр. Сената въ администрацію въ смыслѣ общаго политическаго направленія ея и въ смыслѣ преподанія министрамъ указаній на цѣлесообразность или нецѣлесообразность ихъ дѣйствій. На указанія подобнаго характера министры всегда могли отвѣчать, что такъ какъ всѣ дѣла сосредоточены у нихъ, а не въ Сенатѣ, то имъ виднѣе, чѣмъ Сенату, въ чемъ именно состоятъ практическія потребности управленія; что же касается общаго политическаго направленія всѣхъ министерствъ или какого либо изъ нихъ въ отдѣльности, то министры всегда могли возражать Сенату, что виды и намѣренія Государя непосредственно извѣстны имъ, а не Сенату, и что они будутъ руководиться указаніями Государя, а не Сената.

Вмѣстѣ съ тѣмъ въ виду того, что за ничтожными исключеніями всѣ вообще административныя дѣла или разрѣшались въ министерствахъ (безъ доклада Сенату), или восходили къ Государю (помимо Сената), то и получилось, что по общему правилу Сенатъ оказался отрѣзаннымъ отъ администраціи. Дѣла въ него могли попадать только по исключенію, и при томъ на трояком основаніи: 1) или потому, что для данной категоріи дѣлъ Сенатъ въ самомъ законѣ былъ указанъ въ качествѣ рѣшающей инстанціи, или 2) потому, что по данному дѣлу обыватель, въ немъ заинтересованный, обращался въ Сенатъ, или наконецъ 3) потому, что тотъ или иной министръ по собственной иниціативѣ представлялъ дѣло на разрѣшеніе Сената.

Что касается перваго основанія, то оно могло примѣняться сравнительно рѣдко. Сколько нибудь подробнаго законодательства по вопросу о компетенціи административныхъ властей у насъ никогда не было. Въ особенности рѣдко возникалъ поводъ для указанія на то, что данное дѣло подлежитъ разрѣшенію именно Сенатомъ: Сенатъ былъ высшею административною инстанціею; въ его компетенцію входило вообще все, и спеціальное подтвержденіе подвѣдомственности даннаго дѣла Сенату было вообще излишне: то, что не было предоставлено никакой другой, низшей инстанціи, то естественно входило въ кругъ вѣдѣнія Сената, который или разрѣшалъ данное дѣло своею властью, или же, если признавалъ, что для даннаго дѣла «приличнаго» закона нѣтъ, представлялъ его (черезъ генералъ-прокурора) на благоусмотрѣніе Государя [1]. Такимъ образомъ указаніе въ законѣ на то, что данное дѣло подлежитъ вѣдѣнію Сената, могло имѣть характеръ совершенно случайнаго исключенія.

Составленіе полнаго перечня этихъ дѣлъ, въ особенности, если задаться цѣлью составить этотъ перечень для разныхъ эпохъ [2]) XIX в. и для настоящаго времени,—представляло бы очень трудную и сложную работу; къ тому же именно въ виду случайности того, что Сенатъ указанъ въ качествѣ инстанціи, списокъ этотъ теоретически не представлялъ бы рѣшительно никакого догматическаго интереса. Въ настоящее случаѣ, сопоставляя Сводъ Законовъ изданій 1832, 1842, 1857 и 1892 гг., можно констатировать ясно выраженную тенденцію этого списка къ постепенному сокращенію и даже исчезновенію. Въ настоящее время на этомъ основаніи въ Сенатъ поступаетъ совершенно незначительное число дѣлъ, не имѣющихъ при томъ никакого общественно-политическаго или административнаго значенія [3]).

---

[1]) Эти дѣла на старомъ оффиціальномъ языкѣ, сохранившемся еще въ ст. 201 и 216 Учр. Пр. Сен., назывались „дѣлами казусными“ и являлись самою обычною формою развитія нашего законодательства. По существу своему этотъ способъ разрѣшенія дѣлъ, когда для даннаго случая испрашивается спеціальный законъ или отмѣна закона существующаго, является отрицаніемъ законности, ибо тутъ закону, издаваемому на данный случай, всегда придается обратная сила.

[2]) Въ этомъ отношеніи историческій интересъ представлялъ бы списокъ, который относился бы ко времени учрежденія Министерствъ. Надо думать, что онъ былъ бы самымъ пространнымъ.

[3]) По Своду Законовъ изданія 1857 г. число категорій этихъ дѣлъ еще достигало нѣсколькихъ десятковъ. Въ оффиціальномъ Алфавитномъ Указателѣ къ этому изданію дѣла этого рода перечислены на стр. 1009 (второй столбецъ), на стр. 1010 (первый столбецъ), стр. 1011 (оба столбца) и стр. 1012 (первый столбецъ). Съ тѣхъ поръ списокъ этотъ почти не пополнялся новыми дѣлами. Въ 1864 г. прибавилось утвержденіе мировыхъ судей въ должности и увольненіе ихъ отпускъ (Учр. Пр. Сен. изд. 1892 г. ст. 19 п. 3 г). Но за то большинство дѣлъ, прежде получавшихъ окончательное разрѣшеніе въ Пр. Сенатѣ, начало разрѣшаться въ иныхъ установленіяхъ. Въ настоящее время Пр. Сенатъ является установленіемъ, вѣдающимъ въ качествѣ первой инстанціи (не въ порядкѣ обжалованія) слѣдующія дѣла: обнародованіе законовъ (Учр. Пр. Сен. ст. 19 п. 1); разсмотрѣніе дѣлъ о доказательствѣ правъ состоянія (ст. 19 п 2 и ст. 21 п. 1); дѣла о перемѣнѣ фамилій дворянами и почетными гражданами (ст. 21 п. 2); сочиненіе гербовъ (дворянскихъ и городовъ) (ст. 21 п. 3); разрѣшеніе опекунскимъ учрежденіямъ продавать недвижимыя имущества ма-

По жалобамъ частныхъ лицъ любое дѣло могло попасть въ Сенатъ; приведенная выше ст. 1 Учр. Пр. Сен. (заимствованная изъ ст. 1 указа 8 Сен. 1802 г.) давала Сенату право принять жалобу на любое мѣсто или любое должностное лицо [1]. Но при этомъ фактъ существованія министерствъ внесъ въ это право Сената двоякаго рода ограниченія. Во первыхъ, Сенату неудобно было принимать къ своему разсмотрѣнію жалобы на мѣста и лица, подчиненныя министрамъ, какъ бы вторгаясь въ дѣла, имъ предоставленныя. Такимъ образомъ, безъ прямого указанія на то, въ законѣ установилось то ограниченіе, что Сенатъ принимаетъ жалобы или на министерства, или на мѣста, на которыя жалоба въ министерства не допускается [2]. Во вторыхъ, Сенату, какъ это уже указывалось выше, было неудобно обращаться къ министрамъ съ разъясненіями вопросовъ политическихъ и вопросовъ цѣлесообразности (въ этой области самостоятельность министровъ по отношенію къ Сенату имѣла подъ собою вполнѣ твердую почву); если Сенатъ и могъ обратиться къ министру съ какимъ либо требованіемъ и съ увѣренностью въ томъ, что это требованіе (формально основанное на общемъ положеніи, выраженномъ въ ст. 1 Учр. Пр. Сен.) должно быть исполнено, то только въ томъ случаѣ, если это требованіе Сената основано было на какомъ либо прямомъ постановленіи закона. Положеніе Сената было въ особенности твердо въ томъ случаѣ, если проситель жаловался на нарушеніе министромъ того или другого закона: въ такомъ случаѣ Сенатъ могъ предложить министру поступить по закону, и если только министръ не испрашивалъ особаго Высочайшаго повелѣнія, въ данномъ случаѣ предоставлявшаго ему дѣйствовать такъ, какъ онъ дѣйствовалъ (а испрашивать такое Высочайшее повелѣніе не всегда было удобно), то министру только и оставалось, что послѣдовать указу Сената. Такимъ образомъ Сенатъ мало по малу, безъ какой либо особой законодательной реформы въ этомъ направленіи, обратился изъ административной инстанціи, въ іерархическомъ отношеніи стоящей надъ министрами (и надъ прочими «мѣстами и установленіями»), въ инстан-

---

лолѣтнихъ (Зак. Гражд. ст. 277); установленіе опеки надъ душевно-больными (кромѣ крестьянъ) (Зак. Гражд. ст. 374); возвратъ изъ казны денегъ, неправильно въ нее поступившихъ, на сумму свыше 10.000 р. (Общ. Уст. Сл. по прод. 1906 г. ст. 394); сложеніе казенныхъ взысканій по безнадежности на сумму свыше 10.000 р. (Учр. Пр. Сен. ст. 19 п. 5 в.); утвержденіе торговъ на казенныя поставки и подряды на сумму свыше 30.000 р. (Пол. Каз. Подр. Пост. ст. 118); разсмотрѣніе дѣлъ о безуспѣшности торговъ на имѣнія, продаваемыя по казеннымъ взысканіямъ (Учр. Пр. Сен. ст. 120 п. 25); дѣла по преданію должностныхъ лицъ суду (Учр. Пр. Сен. ст. 96 и Уст. Уг. Суд. ст. 1085 и 1088); дѣла о преступныхъ сообществахъ (Учр. Пр. Сен. ст. 97; Уст. Уг. Суд. ст. 1044^1 и 1047—1049); веденіе списка дворянъ (Учр. Пр. Сен. ст. 21 п. 3), веденіе списка дворянамъ, лишеннымъ дворянскаго достоинства (тамъ же); разрѣшеніе между министерствами споровъ о казенномъ имуществѣ (ст. 19 п. 4) и нѣк. друг.

[1]) Кромѣ тѣхъ, которые особыми законами изъяты изъ подчиненія ему.

[2]) То же самое положеніе, воспрещающее принесеніе жалобъ на низшія мѣста въ мѣста высшія, минуя среднія, можно было бы вывести и изъ общихъ началъ административной іерархіи и экономіи административной работы. Но въ нашемъ правѣ и въ нашей административной практикѣ это начало не всегда соблюдалось.

цію, разсматривающую жалобы только на незаконность распоряженій министровъ (и другихъ, имъ не подчиненныхъ властей) и разъясняющую имъ истинный смыслъ дѣйствующихъ законовъ, другими словами, Сенатъ принялъ характеръ «хранителя законовъ» въ современномъ смыслѣ этого выраженія [1]). Эта функція Сената практически является наиболѣе цѣнною и вмѣстѣ съ тѣмъ является основаніемъ количественно значительнѣйшей части дѣлъ, вообще производящихся въ Сенатѣ, и въ частности дѣлъ, въ которыхъ Сенатъ входитъ въ соприкосновеніе съ министерствами [2]).

Третью категорію дѣлъ, въ которыхъ можетъ выражаться подчиненность министровъ Пр. Сенату, составляютъ дѣла, представляемыя министрами на разрѣшеніе Пр. Сената по собственной ихъ инипіативѣ, хотя по закону эти дѣла могли бы быть разрѣшены и собственною властью министровъ. По ст. 1 и 2 своего Учрежденія Пр. Сенатъ является верховнымъ административнымъ мѣстомъ, и министры, затрудняясь разрѣшеніемъ того или другого дѣла, могли обращаться къ Пр. Сенату, прося указаній. Но, какъ это уже указывалось выше, министры не были склонны видѣть въ Сенатѣ своего политическаго руководителя; за политическими указаніями министры обращались къ Государю, обращались въ Комитетъ Министровъ, теперь обращаются въ Совѣтъ Министровъ. Еслибы даже какой либо министръ обратился въ Сенатъ съ просьбою дать ему указанія подобнаго рода, то надо думать, что Сенатъ уклонился бы отъ этого, не желая принимать на себя отвѣтственность по вопросу, который во всякомъ случаѣ ближе извѣстенъ министру.

Съ другой стороны именно въ силу того, что Сенатъ принялъ характеръ «хранителя законовъ», и на него по закону возложена обязанность разрѣшать дѣла по существующимъ законамъ (Учр. Мин. 25 іюня 1811 г. П. С. З. № 24686 ст. 230—233), министры нерѣдко обращаются въ Пр. Сенатъ съ рапортами, прося о разъясненіи того или иного закона. Подобнаго рода обращенія для министра весьма

---

[1]) Первоначальный смыслъ этого выраженія, пущеннаго въ ходъ Екатериною II, былъ нѣсколько иной: надзора надъ законностью управленія тогда повидимому не представляли себѣ иначе, какъ въ видѣ непосредственнаго участія въ управленіи въ качествѣ высшей инстанціи. Въ 1788 г., опредѣляя роль Сената, какъ хранителя законовъ, Екатерина въ проектѣ реформы Сената 1788 г. ограничивалась словами: „Сенатъ, бывъ хранилище законовъ, да управляетъ и рѣшаетъ по силѣ и словамъ закона". Ср. Коркуновъ. Два проекта преобразованія Сената. Журналъ Мин-ва Юстиціи 1899 г. кн. V, стр. 139—171, а также бар. С. А. Корфъ, Административная Юстиція въ Россіи 1910 г. томъ I, стр. 83—84. Въ 1802 г. храненіе законовъ повидимому понималось тоже только, какъ начальственное отношеніе. Корфъ, Адм. Юст., томъ I, стр. 194.

[2]) Но эти дѣла по разъясненію министрамъ и вообще подчиненнымъ установленіямъ истиннаго смысла узаконеній далеко не сразу заняли свое теперешнее преобладающее положеніе. Въ 1831 г. министръ юстиціи входилъ съ представленіемъ о назначеніи первоприсутствующихъ во всѣ департаменты Пр. Сената, кромѣ Перваго, „коему ввѣрены собственно дѣла распорядительныя, менѣе сложныя и посему не столько подверженныя разногласію, какъ уголовныя и гражданскія тяжебныя дѣла". Ср. б. Корфъ, Административная Юстиція въ Россіи 1910 г. томъ I, стр. 242.

удобны, ибо предупреждаютъ возможность обжалованія распоряженій министра въ Сенатъ и отмѣны ихъ Сенатомъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ это обращеніе оказывается единственнымъ средствомъ устранить разномысліе между отдѣльными министрами по толкованію какого либо закона, подлежащаго примѣненію совмѣстными распоряженіями двухъ или нѣсколькихъ министровъ.

III. Сенатъ есть высшее установленіе Имперіи, но не по отношенію ко всѣмъ другимъ учрежденіямъ. Ст. 1 Учр. Пр. Сен. говоритъ: «Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости».

Статья эта возбуждаетъ много вопросовъ и сомнѣній. Если сопоставить ее со статьею 1 Именного указа 8 сент. 1802 г., на которой она основана, то окажется, что въ этомъ указѣ говорится, что «Сенатъ есть Верховное мѣсто Имперіи Нашей. Имѣя себѣ подчиненными всѣ присутственныя мѣста...»; такимъ образомъ этотъ указъ не предполагаетъ, что есть какія-то присутственныя мѣста, Сенату не подчиненныя, и вмѣстѣ съ тѣмъ просто говоритъ о подчиненіи Сенату, а Сводъ Законовъ говоритъ о подчиненіи «въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія». Гражданскому порядку предполагается противопоставляемымъ какой то другой. Однако ни однимъ изъ законовъ, приведенныхъ подъ этою статьею, включеніе словъ «въ гражданскомъ порядкѣ» оправдано быть не можетъ. Повидимому, Сперанскій, редактируя эту статью даннымъ образомъ, имѣлъ въ виду то фактически установившееся положеніе вещей, что Сенатъ отошелъ отъ военнаго и военно-морского управленія: Военная и Адмиралтействъ-коллегіи еще въ XVIII в. (при Петрѣ III) вышли изъ подчиненія Пр. Сенату.

Затѣмъ, во всѣхъ изданіяхъ Свода Законовъ (томъ I), кромѣ изданія 1892 г., говорилось, что Сенату не подчинены учрежденія, которыя особымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости (о высшихъ государственныхъ установленіяхъ не говорилось). Прямыхъ постановленій о томъ, чтобы то или иное установленіе было изъято изъ подчиненія Пр. Сенату, не издавалось, но такой смыслъ присваивался тѣмъ постановленіямъ, которыя говорили, что то или другое учрежденіе состоитъ «подъ собственнымъ вѣдѣніемъ Государя Императора» (Учр. Мин. Имп. Двора 1826 г. авг. 22, ст. 2), или употребляли какое либо аналогичное выраженіе. На этомъ основаніи и признаются изъятыми изъ подчиненія Сенату Министерство Двора, Опекунскій Совѣтъ, Собственныя Его Императорскаго Величества Канцеляріи (или, когда была формально одна Канцелярія, дѣлившаяся на Отдѣленія, то всѣ ея Отдѣленія).

Постановленіе ст. 1 Учр. Пр. Сената, исключающее изъ вѣдѣнія

Сената «высшія государственныя установленія», появилось въ 1892 г. довольно неожиданно, и не видно, на какомъ законѣ это постановленіе основано. Повидимому оно является отраженіемъ того фактически установившагося положенія вещей, что Государственный Совѣтъ и Комитетъ Министровъ дѣйствительно ни въ какой степени подчиненія Сенату не состояли. Отсутствіе этой подчиненности въ значительной степени объясняется тѣмъ, что политически эти два учрежденія были неизмѣримо сильнѣе Сената, и слѣдовательно подчиняться ему не стали бы, а отчасти и тѣмъ, что эти учрежденія, по громадному большинству дѣлъ бывшія лишь совѣщательными учрежденіями при Монархѣ, были формально лишены всякой самостоятельной власти, и принимаемыя ими рѣшенія облекались въ форму Высочайше утвержденныхъ мнѣній и положеній (или же, не получивъ утвержденія, считались какъ бы не состоявшимися), а Высочайше утвержденныя положенія очевидно стояли надъ Сенатомъ, а не подъ нимъ. У обоихъ этихъ учрежденій была малая доля и самостоятельной власти, но по такимъ дѣламъ, которыя не могли вызывать вмѣшательство Сената (возвращеніе министру, по соглашенію съ нимъ, внесеннаго имъ законопроекта для переработки,—Учр. Гос. Сов. изд. 1892 г., ст. 50,—и т. п.). Къ тому же неподчиненность Сенату, которая возникла у этихъ учрежденій по главной массѣ ихъ дѣлъ, при уже указанномъ политическомъ перевѣсѣ ихъ надъ Сенатомъ, естественно распространилась и на всю ихъ компетенцію въ полномъ ея объемѣ.

Въ настоящее время надо считать изъятыми изъ вѣдѣнія Сената Государственную Думу и Гос. Совѣтъ,—не потому, что они подходятъ подъ изъятіе, установленное кодификаторами повидимому произвольно въ ст. 1 Учр. Пр. Сената, но потому, что подчиненіе народнаго представительства какому бы то ни было установленію въ государствѣ противорѣчило бы самому существу его. У Монарха имѣются нѣкоторыя точно въ законѣ установленныя полномочія (право созыва, роспуска и т. д.), а Сенату никакихъ правъ не предоставлено, и, стало быть, у него никакихъ правъ надъ народнымъ представительствомъ нѣтъ.

Изъ учрежденій, не относящихся къ категоріи высшихъ, въ настоящее время не подчинены Сенату тѣ, которыя по закону состоятъ въ непосредственномъ вѣдѣніи Государя, а также тѣ, которыя образовались изъ учрежденій, прежде состоявшихъ въ непосредственномъ подчиненіи Государю, и изъ учрежденій, составлявшихъ одно цѣлое съ высшими государственными установленіями. Такимъ образомъ изъ подчиненія Сенату изъяты: Главноуправляющій Собственной Его Имп. Вел. Канцеляріи, Главноуправляющій Собств. Е. И. В. Канцеляріи по Принятію Прошеній, на Высочайшее Имя приносимыхъ, Главноуправляющій Собств. Е. И. В. Канцеляріей по Учрежденіямъ Императрицы Ма-

ріи, Министръ Императорскаго Двора [1]); не подчинены Сенату въ виду того, что состояли при высшихъ государственныхъ установленіяхъ (Госуд. Совѣтъ) Государственный Секретарь и управляющій дѣлами Комитета (теперь Совѣта) Министровъ.

Относительно подчиненія Пр. Сенату военнаго и морского министровъ надлежитъ имѣть въ виду, что по ст. 1 Учр. Пр. Сен. Сенату «въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи...». Отсюда въ связи со ст. 840 Учр. Мин. («Въ Военномъ Министерствѣ сосредоточивается, какъ въ высшей инстанціи, завѣдываніе всѣми отраслями военнаго управленія...») наша административная практика дѣлаетъ тотъ выводъ, что поскольку то или иное дѣло не относится къ дѣламъ «гражданскаго управленія» (командованіе арміей, приведеніе арміи и флота въ состояніе боевой пригодности и т. д.), подчиненности военнаго и морского министра Сенату нѣтъ; поскольку же данное дѣло относится къ дѣламъ гражданскаго управленія (расчетъ съ казенными подрядчиками и поставщиками и т. п.), то для изъятія дѣла изъ подчиненности Сенату основаній не имѣется. Напр. увольненіе офицера по соображеніямъ военнымъ или воинской дисциплины Сенату обжаловано быть не можетъ; но Высочайше утвержденнымъ 10 февр. 1903 г. мнѣніемъ Гос. Совѣта по дѣлу Варфоломеева признана подлежащею разсмотрѣнію Пр. Сената по существу жалоба помощника военно-медицинскаго инспектора на военнаго министра за неправильное увольненіе его со службы,—повидимому на томъ основаніи, что въ этомъ дѣлѣ распоряженіе военнаго министра касалось врача, т. е. гражданскаго чиновника военнаго вѣдомства, а не офицера дѣйствительной службы, и слѣдовательно касалось гражданскаго управленія (ср. также ст. 134—144 Учр. Пр. Сен.).

---

[1]) Учр. Мин., ст. 878.—Впрочемъ въ Министерствѣ Двора надлежитъ въ разсматриваемомъ отношеніи выдѣлить „дѣла тяжебныя, истекающія изъ юридическихъ отношеній между удѣльнымъ вѣдомствомъ и частными лицами". По этимъ дѣламъ (въ силу ст. 929 и 928 Учр. Мин., а также прим. къ ст. 125 Учр. Пр. Сен. и ст. 1295 Уст. Гр. Суд.) министра Двора замѣняетъ начальникъ Главнаго Управленія Удѣловъ. Такъ какъ по ст. 1282, 1307 и 1301 Уст. Гр. Суд. дѣла по договорамъ между удѣльнымъ вѣдомствомъ и частными лицами объ отдачѣ въ арендное содержаніе оброчныхъ статей разбираются или начальствомъ, или судебнымъ порядкомъ, и такъ какъ по ст. 1301 Уст. Гр. Суд. жалобы на дѣйствія мѣстныхъ казенныхъ установленій приносятся главному начальству, а на дѣйствія сего послѣдняго въ Пр. Сенатъ, и никакого изъятія для дѣлъ, разрѣшенныхъ начальникомъ Главнаго Управленія Удѣловъ, въ законѣ не установлено, то и надлежитъ признать, что въ составѣ Министерства Императорскаго Двора Главное Управленіе Удѣловъ подчинено Пр. Сенату (по дѣламъ тяжебнымъ). Положеніе это установлено въ опредѣленіи 1-го Общ. Сената Собранія 27 января 1884 г.—27 мая 1894 г.).

§ 2. Организація и дѣлопроизводство Пр. Сената.

I. Сенатъ состоитъ, по образцу всѣхъ дореформенныхъ коллегіальныхъ учрежденій, изъ трехъ установленій: присутствія Пр. Сената, прокуратуры и канцеляріи.

1) Присутствіе Пр. Сената слагается, во первыхъ, изъ Государя: по ст. 4 Учр. Пр. Сен. «единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ»; но на дѣлѣ этого предсѣдательствованія никогда не происходитъ, и участіе Государя чисто номинально. Въ свое время эта статья имѣла цѣлью повысить значеніе Сената [1]). Нынѣ въ виду того, что Сенатъ пріобрѣлъ по преимуществу характеръ судебнаго мѣста, и того, что непосредственное участіе монарховъ въ отправленіи правосудія признается вообще не отвѣчающимъ правильному судоустройству, примѣненіе этой статьи являлось бы вообще нежелательнымъ.

Вторымъ, наиболѣе многочисленнымъ элементомъ присутствія Сената являются «сенаторы». Сенаторы назначаются «по непосредственному избранію Императорскаго Величества» (ст. 5), но въ дѣйствительности — Государемъ по представленію министра юстиціи. Сенатъ составляется изъ особъ первыхъ трехъ классовъ (ст. 5). Это постановленіе не является ограниченіемъ круга лицъ, могущихъ быть назначенными, но понимается въ томъ смыслѣ, что каждое назначаемое лицо, если не имѣетъ чина третьяго класса (тайнаго совѣтника или генералъ-лейтенанта), производится въ этотъ чинъ одновременно съ назначеніемъ въ Сенатъ. Сенаторы (кромѣ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ) могутъ назначаться какъ изъ гражданскихъ чиновъ, такъ и изъ военныхъ (ст. 6) и, состоя сенаторами, могутъ занимать должности и въ другихъ установленіяхъ (ст. 7). Сенаторы не пользуются несмѣняемостью, и случаи увольненія ихъ безъ прошенія бывали и въ недавнее время; сенаторы даже не имѣютъ опредѣленнаго штатнаго жалованія, и содержаніе назначается каждому сенатору по Высочайшему усмотрѣнію и по Высочайшему же усмотрѣнію въ случаѣ недовольства Государя дѣятельностью сенатора можетъ быть ему уменьшено или же—въ награду увеличено [2]).

---

[1]) Такой же характеръ имѣетъ и надпись на печати 1-го Департамента Сената: „Его Величество. Канцелярія I Департамента". Ср. б. Корфъ. Административная Юстиція въ Россіи, 1910, томъ II, стр. 314, вын.

[2]) Служебное положеніе Сенаторовъ въ общемъ никакихъ особенностей не представляетъ. Законъ однако предусматриваетъ возможность возложенія на сенаторовъ порученій: 1) по взысканію недоимокъ и 2) по обозрѣнію губерній во всѣхъ отношеніяхъ государственнаго управленія (ст. 245—246). Но эти полномочія возлагаются на сенаторовъ не иначе, какъ по особому каждый разъ усмотрѣнію Государя, и порученія по взысканію недоимокъ на дѣлѣ не практикуются; что же касается обозрѣнія губерній (сенаторскихъ ревизій) то бывали эпохи, когда къ нимъ охотно прибѣгали для обнаруженія непорядковъ и злоупотребленій мѣстнаго управленія. Особенно много этихъ ревизій производится именно въ настоящее время. Кромѣ того въ дѣйствующемъ Учр. Пр. Сената указаны нѣкоторыя права сенаторовъ, носящія явно архаическій

Третьимъ элементомъ сенатскаго присутствія являются министры (ст. 8, п. 1) и лица, пользующіяся ихъ правами, т. е. главноуправляющіе отдѣльными частями. Четвертымъ элементомъ являются товарищи министровъ (и другія должностныя лица министерствъ, пользующіяся правами товарищей министровъ), замѣняющіе министровъ (ст. 8 п. 2 и прим. 1—5 къ этой ст. по Прод. 1906 г.), и генералъ-губернаторы (ст. 8 п. 3 и ст. 36). Эта категорія отличается отъ первыхъ трехъ тѣмъ, что присутствуетъ только по дѣламъ своего вѣдомства или своихъ губерній [1]).

2) Вторымъ установленіемъ, входящимъ въ составъ Пр. Сената, является прокуратура. На нее возложенъ «надзоръ за порядкомъ производства дѣлъ и за правильностью рѣшеній» (ст. 16 по Прод. 1906 г. и ст. 30). Въ общихъ собраніяхъ надзоръ возлагается на министра юстиціи въ качествѣ генералъ-прокурора (ст. 30), въ департаментахъ—на оберъ-прокуроровъ, при которыхъ состоятъ товарищи (въ департаментѣ Герольдіи оберъ-прокуроръ носитъ названіе герольдмейстера, а его товарищи—товарищей герольдмейстера).

3) Третьимъ установленіемъ, входящимъ въ составъ Пр. Сената, является его канцелярія; на нее возложено производство и приготовленіе дѣлъ къ докладу Сената и самый докладъ ихъ сенатскому присутствію. Главнымъ начальникомъ канцеляріи является министръ юстиціи (ст. 251), а канцелярія каждаго департамента находится подъ начальствомъ оберъ-прокурора (ст. 254): завѣдуя канцеляріей, прокуратура и осуществляетъ свое право надзора за производствомъ дѣлъ. Канцелярія состоитъ изъ оберъ-секретарей, помощниковъ оберъ-секретарей, экзекуторовъ, регистраторовъ, архиваріусовъ, канцелярскихъ служителей и кандидатовъ на судебныя должности (ст. 17 и 256).

II. Сенатъ почти никогда не дѣйствуетъ въ видѣ собранія всѣхъ сенаторовъ. Такія собранія по закону установлены только для заслу-

---

характеръ: „каждый сенаторъ имѣетъ долгъ представлять по всей чистой совѣсти о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о нарушителяхъ закона, ему извѣстныхъ“ (ст. 238). и „каждый сенаторъ, какъ истинный сынъ отечества, имѣя всегда въ виду долгъ свой къ Богу, государству и законамъ, долженствуетъ памятовать, что обязанность судьи, которая на него возложена, есть: почитать свое отечество родствомъ, а честность дружбою, представленія уважать, исправлять заблужденія, смѣнять и слѣдовать подозрительныхъ судей и болѣе всего изыскивать средства къ достиженію правды, а не къ продолженію времени“ (ст. 237).

[1]) По закону (Учр. Пр. Сен., ст. 35) министры и товарищи ихъ присутствуютъ въ Первомъ департаментѣ и Первомъ и Второмъ общемъ собраніи. Это постановленіе просто невѣрно: въ 1832 г., когда былъ одинъ административный департаментъ, Первый, постановленіе закона, что министры присутствуютъ только въ Первомъ департаментѣ, имѣло тотъ смыслъ, что они не присутствуютъ въ судебныхъ (т. е. во всѣхъ остальныхъ департаментахъ Сената). Въ 1884 г. былъ учрежденъ Второй, тоже административный департаментъ Сената, при чемъ по цѣлому ряду дѣлъ участіе министра вн. дѣлъ въ ихъ разсмотрѣніи этимъ Вторымъ департаментомъ является по закону обязательнымъ (ст. 122). Съ другой стороны, во Второмъ общемъ собраніи, имѣющемъ характеръ судебной инстанціи, министры теперь не участвуютъ.

шиванія поступающихъ въ Сенатъ Высочайшихъ указовъ (ст. 182), но въ дѣйствительности ихъ не происходитъ. На дѣлѣ собранія всѣхъ сенаторовъ созываются только по поводу какихъ либо торжественныхъ случаевъ (для поздравленія Государя съ какимъ либо событіемъ, для принесенія присяги вступившему на престолъ Государю и т. п.) и дѣлового характера не имѣютъ. Вообще же Сенатъ дѣйствуетъ въ видѣ департаментовъ, общихъ ихъ собраній, соединенныхъ присутствій департаментовъ и иногда отдѣленій департаментовъ.

Департаменты дѣлятся на административные (нынѣ по преимуществу административно-судебные) и судебные. Въ нашемъ изложеніи мы остановимся на организаціи и порядкѣ дѣйствія только административныхъ департаментовъ, такъ какъ организація и порядокъ дѣйствія судебныхъ составляетъ предметъ науки гражданскаго и уголовнаго судопроизводства. Административными департаментами являются Первый, Второй и департаментъ Герольдіи. Каждый департаментъ состоитъ изъ сенаторовъ, которые по Высочайшему усмотрѣнію назначены въ немъ присутствовать, и опредѣленнаго числа сенаторовъ въ департаментѣ закономъ не установлено (ст. 15). Для законнаго состава засѣданія департамента или его отдѣленія необходима наличность трехъ сенаторовъ (ст. 76). Во всѣхъ департаментахъ, кромѣ Перваго [1]), по непосредственному усмотрѣнію Государя (ст. 14 по Прод. 1906 г.) назначается «первоприсутствующій», исполняющій обязанности предсѣдателя (ст. 85 и 96).

Подъ «Общимъ Сената Собраніемъ» законъ разумѣетъ присутствіе, составленное изъ сенаторовъ нѣсколькихъ департаментовъ. «Первое Общее Собраніе» состоитъ изъ сенаторовъ трехъ административныхъ департаментовъ (ст. 28) и сверхъ того изъ сенаторовъ, спеціально назначенныхъ къ присутствованію въ общемъ собраніи [2]). Въ общемъ

---

[1]) Происхожденіе этого самого по себѣ совершенно страннаго исключенія, сдѣланнаго для 1-го департамента, таково: до 1848 г. въ Сенатѣ былъ только одинъ административный департаментъ, Первый; всѣ остальные департаменты были судебными; такъ какъ признавалось, что первоприсутствующіе нужны только въ судебныхъ департаментахъ (см. выше, стр. 143 вын.), то въ ст. 19 Учр. Пр. Сен., изд. 1842 г., и говорилось, что первоприсутствующій назначается во всѣ департаменты, кромѣ Перваго, что тогда было равнозначущимъ, что первоприсутствующій назначается во всѣ департаменты, кромѣ административнаго. Когда появились другіе административные департаменты (Герольдіи въ 1848 г. и Второй въ 1884 г.), то прежняя редакція ст. 19 Учр. Пр. Сен. изд. 1842 г. была сохранена (нынѣ ст. 14 по изд. 1892 г.), и такимъ образомъ создалось то ни съ чѣмъ не сообразное положеніе вещей, что въ другихъ, также и административныхъ департаментахъ, первоприсутствующіе есть, а въ Первомъ—нѣтъ.

[2]) По общему правилу засѣданія общихъ собраній бываютъ гораздо рѣже засѣданій департаментовъ. Назначеніе сенатора или переводъ его въ общее собраніе носитъ характеръ почетной отставки, почти не сопряженной съ какими либо служебными обязанностями. И хотя законъ разсматриваетъ общія собранія до нѣкоторой степени, какъ инстанцію болѣе авторитетную, чѣмъ департаменты (въ томъ смыслѣ, что въ общія собранія передаются дѣла, по которымъ не могло состояться рѣшенія въ департаментѣ, и дѣла, переносимыя изъ департаментовъ по Высочайшимъ повелѣніямъ), но по своему чрезмѣрно многолюдному составу, главнымъ же образомъ потому, что составъ членовъ департаментовъ, въ общемъ принадлежащій къ чиновникамъ,

собраніи предсѣдательствуетъ старшій по чину изъ первоприсутствующихъ тѣхъ департаментовъ, которые входятъ въ его составъ (ст. 29).

Всѣ присутствія Сената — отдѣленія департаментовъ, департаменты и общія собранія [1])—не являются въ инстанціонномъ отношеніи подчиненными другъ другу и не представляютъ коллегій, одна по отношенію къ другой играющихъ роль подготовительныхъ присутствій. Наоборотъ, каждое присутствіе Сената принимаетъ свои постановленія по «указу Его Императорскаго Величества», излагаетъ свои указы въ формѣ «указа Его Императорскаго Величества изъ Правительствующаго Сената» и пользуется всею тою властью, которая вообще предоставлена Пр. Сенату (ст. 211). Различіе между отдѣленіями департаментовъ, департаментами и общими собраніями сводится лишь къ тому, что отдѣленія не разрѣшаютъ тѣхъ дѣлъ, которыя имъ самимъ представляются имѣющими принципіальное значеніе, или дѣлъ, по которымъ предполагается вынести резолюцію, не согласную съ резолюціей, по аналогичному дѣлу принятой департаментомъ. Такія дѣла отдѣленіе передаетъ на разсмотрѣніе департамента. Надо впрочемъ сказать, что въ административныхъ департаментахъ самое существованіе отдѣленій не основано на законѣ, и отдѣленіемъ называется такое присутствіе департамента, въ которомъ участвуютъ только три сенатора, а присутствіемъ самого департамента называется такое присутствіе, въ которомъ участвуетъ большинство его членовъ.

Что касается различія между департаментами и общими собраніями, то по общему правилу это различіе не состоитъ въ инстанціонномъ старшинствѣ общихъ собраній: въ общія собранія переносятся изъ департаментовъ тѣ дѣла, по которымъ въ департаментѣ рѣшенія почему либо не состоялось. Въ видѣ исключенія въ общія собранія переносятся дѣла, по которымъ на рѣшеніе департамента была принесена всеподданнѣйшая жалоба, и по ней состоялось Высочайшее повелѣніе

уже ушедшими отъ активной администраціи, восполняется членами общаго собранія, еще болѣе заслуженными и еще болѣе отошедшими отъ работы,—общія собранія являются коллегіями, въ дѣловомъ отношеніи стоящими еще значительно ниже департаментовъ. Недостатокъ этотъ отчасти восполняется правомъ контроля надъ опредѣленіями общаго собранія, существующимъ, какъ мы увидимъ ниже, у министра юстиціи. Но поскольку Сенатъ является у насъ органомъ контроля надъ законностью дѣйствій администраціи, гарантія правильности дѣйствій самого Сената, состоящая въ начальственномъ контролѣ той же администраціи надъ Сенатомъ, является такого рода исправленіемъ, которое почти вовсе подрываетъ всякое практическое значеніе сенатскаго контроля.

[1]) Помимо отдѣленій, департаментовъ и общихъ собраній въ Сенатѣ образуются еще „Соединенныя Присутствія" двухъ или трехъ департаментовъ. Отъ общихъ собраній соединенныя присутствія отличаются тѣмъ, что въ то время, какъ въ общемъ собраніи участвуютъ всѣ сенаторы, входящіе въ составъ департаментовъ, образующихъ данное общее собраніе, въ соединенномъ присутствіи участвуетъ только нѣкоторое опредѣленное число сенаторовъ, обыкновенно по три изъ каждаго департамента (по Высочайшему назначенію). Всѣ эти соединенныя присутствія (ст. 12 Учр. Пр. Сен.) образуются всегда съ участіемъ кассаціонныхъ департаментовъ Сената и по своимъ функціямъ относятся къ судебнымъ, а не къ административнымъ учрежденіямъ, и нашему разсмотрѣнію не подлежатъ.

о пересмотрѣ дѣла въ общемъ собраніи (Учр. Пр. Сен., ст. 217.; Учр. Гос. Сов., ст. 99—107).

III. Что же касается вообще той власти, которая предоставлена Пр. Сенату, то эта власть характеризуется тѣмъ, что «власть Пр. Сената ограничивается единою властью Императорскаго Величества, иной же высшей власти надъ собою онъ не имѣетъ» (ст. 197), и «Указы Сената исполняются всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами, какъ собственные Его Императорскаго Величества, и одинъ Государь или именной Его указъ можетъ остановить сенатское повелѣніе» (ст. 198). Состоявшееся опредѣленіе не можетъ быть пересмотрѣно и самимъ Сенатомъ, который, если почему либо признаетъ необходимымъ пересмотрѣть то или иное рѣшеніе, долженъ испросить на то особое Высочайшее дозволеніе (ст. 212).

Эти постановленія проникнуты представленіями самодержавнаго строя, когда власть Государя совпадала съ законодательною властью. Въ настоящее время эти постановленія должны быть признаны до нѣкоторой степени утратившими силу. Прежде всего надъ Сенатомъ стала кромѣ Государя еще и власть законодательная, уже не выражающаяся въ указахъ Государя. Во вторыхъ, надо признать, что и Государь не всегда можетъ остановить дѣйствіе сенатскаго указа. Если указъ былъ согласенъ съ дѣйствующимъ закономъ, то прежде Государь могъ, останавливая указъ Сената, тѣмъ самымъ пріостановить и дѣйствіе закона, и это можно было сдѣлать съ любымъ закономъ. Теперь указъ Сената, по скольку онъ согласенъ съ закономъ, не можетъ быть остановленъ Государемъ, ибо Государь за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда онъ на основаніи спеціальнаго уполномочія со стороны закона можетъ разрѣшать отъ исполненія законовъ, пріостанавливать ихъ примѣненіе не въ правѣ.

IV. Что касается порядка движенія дѣлъ въ Сенатѣ и той роли, которая при разсмотрѣніи дѣлъ предоставляется каждому изъ трехъ элементовъ Сената,—канцеляріи, прокуратурѣ и присутствію Сената,—то въ основныхъ своихъ чертахъ это представляется въ слѣдующемъ видѣ.

Дѣла, поступающія въ Сенатъ, поступаютъ въ канцелярію подлежащаго департамента. На канцелярію возлагается «изготовленіе дѣлъ къ докладу и слушанію» (ст. 51). Это изготовленіе «заключается: 1) въ собраніи къ оному (дѣлу) справокъ и 2) въ составленіи записки» (ст. 61). Въ запискѣ излагается весь ходъ разсмотрѣнія дѣла до его поступленія въ Сенатъ, всѣ обстоятельства дѣла, указываются всѣ относящіеся къ нему законы [1]); такимъ образомъ записка является готовымъ проектомъ мотивированнаго рѣшенія, въ которомъ однако отсутствуетъ резолюція,—ходомъ изложенія дѣла и приведен-

---

[7]) При этомъ оберъ-секретарь особо удостовѣряетъ, что „кромѣ означенныхъ въ запискѣ законовъ, приличныхъ тому дѣлу, нѣтъ“ (ст. 68).

ными соображеніями, впрочемъ, вполнѣ предрѣшаемая. По словамъ за-закона, «записка должна быть составлена такъ, чтобы по присовокупленіи къ ней, въ ея началѣ, времени слушанія, а въ концѣ подробной резолюціи сенаторовъ, она могла служить самымъ опредѣленіемъ Пр. Сената» (ст. 67).

Докладъ дѣла производится тою же канцеляріею и состоитъ въ изустномъ изложеніи обстоятельствъ дѣла и въ чтеніи документовъ, которые по своему значенію для дѣла должны быть приведены буквально (ст. 82). По докладѣ дѣла первоприсутствующій отбираетъ мнѣнія, и если они окажутся не единогласными, то происходитъ «диспутъ», и въ такомъ случаѣ голоса (мотивированные) отбираются, начиная съ младшаго по чину сенатора (ст. 85—88). По общему правилу дѣло считается рѣшеннымъ департаментомъ (или отдѣленіемъ), если резолюція принята единогласно (ст. 94). Но въ 1869 г. изъ этого общаго правила было сдѣлано исключеніе, послѣ котораго примѣненію общаго правила почти не осталось мѣста: дѣла по жалобамъ на административныя мѣста и должностныя лица, а также дѣла по представленіямъ сихъ мѣстъ и лицъ разрѣшаются въ сенатѣ окончательно большинствомъ двухъ третей голосовъ (ст. 95). Такимъ образомъ единогласіе требуется лишь для дѣлъ, въ которыхъ Пр. Сенатъ является первой инстанціею. Въ настоящее время такихъ дѣлъ почти нѣтъ: большинство дѣлъ поступаетъ въ него по жалобамъ на административныя учрежденія, часть дѣлъ—по представленіямъ этихъ учрежденій. Первою инстанціею II департаментъ не является никогда, I департаментъ—пожалуй только въ дѣлахъ о публикаціи законовъ и наказовъ Гос. Думы и Гос. Совѣта; въ департаментѣ герольдіи такихъ дѣлъ сравнительно больше: дѣла объ утвержденіи въ правахъ дворянства или почетнаго гражданства, о выдачѣ дипломовъ, о составленіи гербовъ, о перемѣнѣ фамилій [1]).

Наконецъ по нѣкоторымъ особымъ категоріямъ дѣлъ (по преданію суду должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, по обжалованію выборовъ въ Гос. Думу и Гос. Совѣтъ и по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ) рѣшенія принимаются простымъ большинствомъ голосовъ (ст. 96, 96' и 97 по Прод. 1906 г.).

Если потребнаго большинства (единогласнаго или двухъ третей) не образуется, то оберъ-прокуроръ склоняетъ сенаторовъ къ образованію большинства, изъясняя приведенные законы и обстоятельства дѣла (ст. 99). Если и такимъ путемъ нужнаго большинства не образуется, то оберъ-прокуроръ не далѣе восьми дней даетъ письменное «согласительное предложеніе» (ст. 100). Сенаторы, получивъ это предложеніе (написанное въ формѣ мотивированнаго сенатскаго опредѣленія), могутъ заявить, что они съ нимъ согласны или не согласны, вносить же въ него какія либо исправленія («оговаривать») не могутъ (ст. 102), и если тре-

[1]) Ср. Н. М. Коркуновъ. Русское Государственное Право. II (1909 г.) стр. 681.

буемаго большинства въ пользу этого предложенія не образуется, то департаментское опредѣленіе считается несостоявшимся, и дѣло переносится на разрѣшеніе общаго собранія.

Эта согласительная роль прокуратуры установлена только по отношенію къ тѣмъ дѣламъ, для которыхъ законъ требуетъ большинства двухъ третей или единогласія. По дѣламъ же, разрѣшаемымъ простымъ большинствомъ голосовъ, оберъ-прокуроръ ограничивается дачею заключенія, предшествующею диспуту сенаторовъ и собиранію ихъ голосовъ (ст. 96, 96′ и 97 по Прод. 1906 г.). Въ общемъ собраніи дѣла, поступающія изъ перваго и второго департаментовъ, рѣшаются большинствомъ двухъ третей голосовъ, а дѣла, поступающія изъ департамента герольдіи—простымъ большинствомъ (ст. 108). Согласительныя функціи по дѣламъ, требующимъ большинства двухъ третей, возложены на министра юстиціи (ст. 111).

Помимо функціи согласительной на прокуратуру возложена другая функція, болѣе существенная и фактически и юридически умаляющая самостоятельность и власть сенатскаго присутствія, а именно—функція надзора за правильностью опредѣленій Пр. Сената. Если оберъ-прокуроръ (по всѣмъ дѣламъ, кромѣ разрѣшаемыхъ простымъ большинствомъ голосовъ) не согласенъ съ резолюціею департамента, хотя бы и принятою узаконеннымъ большинствомъ голосовъ, то онъ не позже, какъ черезъ 8 дней, предлагаетъ департаменту причины своего несогласія; если по выслушаніи возраженій оберъ-прокурора часть сенаторовъ перейдетъ на его сторону, и прежнее большинство разстроится, то дѣло переходитъ въ общее собраніе (ст. 103 и 105); если же большинство останется при мнѣніи, признаваемомъ оберъ-прокуроромъ неправильнымъ, то онъ докладываетъ дѣло министру юстиціи, и если предположеніе оберъ-прокурора министромъ будетъ уважено, то дѣло переносится въ общее собраніе (ст. 103). Во всякомъ случаѣ всякое сенатское опредѣленіе послѣ того, какъ оно изложено канцеляріею, и до того, какъ оно поступаетъ на подпись сенаторамъ, представляется оберъ-прокурору, который въ случаѣ согласія своего [1]) съ мнѣніемъ Сената «пропускаетъ» его, дѣлая на проектѣ опредѣленія надпись «читалъ» (ст. 157). Когда проектъ опредѣленія подписанъ сенаторами, то опредѣленіе Сената обращается къ исполненію опять таки не иначе, какъ пройдя черезъ руки: по департаментамъ—оберъ-прокуроровъ, по общему собранію — министра юстиціи, которые дѣлаютъ на опредѣленіяхъ надпись «исполнить» (ст. 166).

Если требуемаго большинства (не смотря на согласительное предложеніе министра юстиціи) не составится въ общемъ собраніи, или

[1]) По цѣлому ряду дѣлъ, перечисленныхъ въ ст. 106 Учр. Пр. Сен., опредѣленія департаментовъ предварительно пропуска ихъ оберъ-прокуроромъ представляются имъ на усмотрѣніе министра юстиціи, и въ случаѣ несогласія министра съ мнѣніемъ департамента дѣло переносится въ общее собраніе.

если съ опредѣленіемъ, тамъ состоявшимся, не согласится министръ юстиціи, и его возраженія [1]) не будутъ приняты узаконеннымъ большинствомъ общаго собранія, то дѣло переходитъ на Высочайшее усмотрѣніе черезъ Первый Департаментъ Государственнаго Совѣта (Учр. Пр. Сен. ст. 174 по Прод. 1906 г.; Учр. Гос. Сов., ст. 68, п. 3).

V. Кромѣ изложеннаго порядка разсмотрѣнія дѣлъ, который является порядкомъ общимъ, существуетъ еще «особенный порядокъ сужденій и рѣшенія дѣлъ при участіи министерствъ» (ст. 120—133) и «особенный порядокъ сужденія и рѣшенія дѣлъ, поступающихъ въ Пр. Сенатъ изъ Военнаго Совѣта и Адмиралтействъ-Совѣта» (ст. 134—144).

Особенный порядокъ сужденія дѣлъ при участіи министерствъ примѣняется къ многочисленнымъ категоріямъ дѣлъ, перечисленнымъ въ самомъ законѣ (ст. 120 и 125). Участіе министерствъ выражается или въ томъ, что по дѣлу предварительно слушанія его Сенатомъ Сенатъ требуетъ письменнаго заключенія министра (ст. 125—сюда относятся между прочимъ всѣ дѣла по жалобамъ на министровъ),—или въ томъ, что дѣло слушается Сенатомъ не иначе, какъ въ присутствіи подлежащаго министра (ст. 122), или же наконецъ въ томъ, что проекты опредѣленій послѣ пропуска ихъ оберъ-прокуроромъ, но до разсылки къ подписанію сенаторами препровождаются къ подписи подлежащему министру (ст. 122 и 123). Мнѣніе заинтересованнаго министра имѣетъ преобладающее значеніе надъ голосами сенаторовъ; если дѣло препровождается на подпись министру (предварительно подписи сенаторами), и если министръ не согласенъ съ проектомъ сенатскаго опредѣленія, то дѣло возвращается въ Сенатъ при рапортѣ министра, объясняющаго, почему онъ не согласенъ. Рапортъ этотъ слушается въ присутствіи министра (или его товарища), и опредѣленіе департамента считается состоявшимся только въ томъ случаѣ, если департаментъ (большинствомъ двухъ третей) согласился съ министромъ. Если департаментъ мнѣнія министра не принялъ, дѣло переносится въ общее собраніе (стр. 122 и 123). Если дѣло слушалось въ присутствіи министра, или если Сенатъ запросилъ предварительнаго заключенія министра, то опредѣленіе департамента считается состоявшимся только въ томъ случаѣ, если департаментъ (обычнымъ большинствомъ двухъ третей) принялъ мнѣніе министра. Если не принялъ, то дѣло опять таки переносится въ общее собраніе (ст. 104). Такимъ образомъ по дѣламъ, слушающимся при участіи министровъ, голосъ министра равенъ голосу всего департамента.

---

[1]) Даваемыя въ формѣ „предложенія“ Пр. Сенату, при чемъ они излагаются въ формѣ проекта мотивированнаго опредѣленія; „оговаривать“ ихъ общее собраніе не можетъ, и каждый сенаторъ долженъ просто сказать, согласенъ ли онъ, или нѣтъ.—Свою функцію надзора за правильностью сенатскихъ опредѣленій министръ юстиціи (генералъ-прокуроръ) осуществляетъ при содѣйствіи особаго совѣщательнаго установленія—„консультаціи“, на разсмотрѣніе которой вносятся всѣ сенатскія опредѣленія, требующія пропуска министра юстиціи.

Въ общемъ собраніи мнѣніе министра исчисляется въ общемъ счетѣ голосовъ сенаторовъ (ст. 132), т. е. тутъ министръ имѣетъ голосъ, равный голосу любого сенатора. Но и это не измѣняетъ подавляющаго воздѣйствія министровъ на Сенатъ, такъ какъ въ общемъ собраніи опредѣленія подлежатъ пропуску министра юстиціи, и каждый министръ, оставшійся недовольнымъ проектомъ опредѣленія общаго собранія, имѣетъ возможность обратиться къ министру юстиціи съ просьбою опротестовать это опредѣленіе. Прежде, во времена напряженной вѣдомственной розни это обращеніе къ министру юстиціи не всегда достигало цѣли, но для объединеннаго министерства получается, что и опредѣленія Общаго Сената Собранія не могутъ состояться противъ его желанія.

Порядокъ сужденія дѣлъ, поступающихъ въ Пр. Сенатъ изъ Военнаго и Адмиралтействъ-Совѣтовъ представляетъ тѣ особенности, что по дѣламъ этимъ постановленіе департамента Пр. Сената считается состоявшимся только въ томъ случаѣ, если оно согласно съ мнѣніемъ Военнаго Совѣта или Адмиралтействъ-Совѣта (Учр. Пр. Сен. ст., 135—143). Если же между ними возникнетъ разногласіе, то дѣла поступившія въ Сенатъ изъ Адмиралтействъ-Совѣта, переносятся на разсмотрѣніе I Департамента Гос. Совѣта (Учр. Пр. Сен. 143 по прод. 1906 г.), а дѣла, поступившія изъ Военнаго Совѣта, возвращаются въ него изъ департамента Сената, снова въ немъ слушаются, и затѣмъ дѣло опять возвращается въ Сенатъ съ указаніемъ, кто изъ членовъ Военнаго Совѣта высказалъ какое мнѣніе (ст. 138), и затѣмъ дѣло разсматривается Общимъ Сената Собраніемъ, гдѣ голоса членовъ Военнаго Совѣта входятъ въ общій счетъ съ голосами сенаторовъ (стр. 139). Если узаконеннаго большинства не состоится, или если принятое рѣшеніе не будетъ пропущено министромъ юстиціи, дѣло переходитъ въ I Департаментъ Гос. Совѣта (Учр. Гос. Сов. ст 68 п. 3).

VI. По вопросу о томъ, являются ли рѣшенія департаментовъ и общихъ собраній Сената окончательными, или же на нихъ допускается апелляція, законодательство наше въ теченіе всего XIX в. не могло провести сколько нибудь послѣдовательную точку зрѣнія. Принципіально всегда признавалось то положеніе, что «на рѣшеніе Сената нѣтъ апелляціи» (теперь ст. 217 Учр. Пр. Сен.). Но въ то же самое время рѣшенія департаментовъ (и общихъ собраній) такъ часто давали поводъ къ нареканіямъ въ очевидной неправильности, что практически отказывать въ пересмотрѣ сенатскихъ рѣшеній основаній не было. Мало по малу въ самомъ началѣ XIX в. выработался такой компромиссъ: къ словамъ, что на рѣшеніе Сената нѣтъ апелляціи, въ законѣ было прибавлено: «Но какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго, то въ такомъ случаѣ допускаются всеподданнѣйшія жалобы» на административные департаменты Сената (ст. 217).

На общія собранія жалобы вообще не допускались, и законъ о возможности ихъ никогда не говорилъ. Практически въ самодержавную эпоху Государемъ принимались и онѣ: въ такомъ случаѣ дѣло вносилось въ Государственный Совѣтъ [1]).

Жалоба на опредѣленіе департамента Пр. Сената приносится на Высочайшее имя и разсматривается въ Особомъ Присутствіи при Государственномъ Совѣтѣ, состоящемъ изъ четырехъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ Государственнаго Совѣта и сенаторовъ (Учр. Гос. Сов., ст. 99). Присутствіе это не входитъ въ разсмотрѣніе существа дѣла, но постановляетъ заключеніе о томъ, въ какой мѣрѣ изложенныя въ жалобѣ объясненія могутъ служить достаточнымъ основаніемъ къ переносу дѣла на разсмотрѣніе общаго собранія (ст. 104). Заключенія Присутствія представляются на утвержденіе Государя (ст. 105.—Ср. томъ I настоящихъ лекцій, стр. 491).

§ 3. Министерства. Общее понятіе.

I.— Нормальнымъ высшимъ органомъ центральной администраціи во всѣхъ современныхъ культурныхъ государствахъ являются министерства. Именно, быть можетъ, въ силу того, что министерства существуютъ и существовали въ разныхъ государствахъ съ весьма разнообразными формами политическаго строя и административнаго устройства, дать такое общее опредѣленіе министерства, которое подходило бы ко всѣмъ странамъ и ко всѣмъ временамъ, весьма трудно. Министерства существуютъ и существовали и въ абсолютной монархіи (Россія XIX в.), и въ непосредственной демократіи (Швейцарія),—въ государствахъ строго централизованныхъ (Франція до 1852 г.), и въ децентрализованныхъ (Англія), въ государствахъ, гдѣ господствуетъ коллегіальная система центральныхъ учрежденій (Баденъ, Австрія до 1849 г.), и въ государствахъ, гдѣ эти учрежденія строго бюрократическія (современная Франція),—въ государствахъ, гдѣ всѣ центральныя учрежденія построены на реальной [2]) системѣ (Италія), и въ такихъ, гдѣ на ряду съ подобными учрежденіями имѣются учрежденія провинціальнаго типа, напр. министерства колоній (Франція и др.).

Поэтому признаки министерскаго управленія можно намѣтить только

---

[1]) Ср. Коркуновъ. Русское Госуд. Право, томъ II, изд. 1893 г. стр. 50.

[2]) Т. е. на такой системѣ, при которой задачи управленія распредѣляются между отдѣльными учрежденіями по отдѣльнымъ категоріямъ дѣлъ такъ, что данное учрежденіе вѣдаетъ данную категорію дѣлъ на пространствѣ всего государства; эта система противополагается системѣ территоріальной (провинціальной или островной), когда задачи управленія распредѣляются по отдѣльнымъ мѣстностямъ, такъ что данное учрежденіе вѣдаетъ ту или другую мѣстность во всѣхъ отношеніяхъ.

въ самыхъ общихъ чертахъ. Министерства являются органами центральнаго управленія [1]), и что при томъ характерно, — высшими органами центральнаго управленія (непосредственно подчиненными монарху или президенту); каждое министерство представляетъ (до извѣстной степени) обособленное вѣдомство (построенное почти всегда на реальной, а не на провинціальной системѣ); во главѣ вѣдомства (по общему правилу) стоитъ одно лицо съ рѣшающею властью (бюрократическая система); далѣе, существеннымъ правомъ министровъ (исключительно имъ однимъ принадлежащимъ) является скрѣпа актовъ главы государства (короля или президента), а также во многихъ государствахъ особый порядокъ отвѣтственности (судебной, политической и т. наз. государственно-правовой).

Что касается Россіи, то характерными признаками министровъ въ самодержавную эпоху являлись: 1) то, что каждый министръ былъ главою центральнаго вѣдомства, не подчиненнаго никому, кромѣ Государя и Сената, 2) что каждый министръ имѣлъ всеподданнѣйшій докладъ, и 3) что онъ по должности присутствовалъ въ Государственномъ Совѣтѣ и въ Комитетѣ Министровъ. Эти права могли принадлежать не только лицамъ, носящимъ званіе министровъ, но и другимъ лицамъ — главноуправляющимъ отдѣльными частями, которые во всемъ приравнивались министрамъ.

Въ настоящее время эти признаки въ значительной степени утратили свое значеніе. Министры по должности уже не состоятъ членами Государственнаго Совѣта; Комитета Министровъ уже нѣтъ, а въ замѣнившемъ его Совѣтѣ Министровъ участвуютъ, что мы увидимъ ниже, не всѣ главноуправляющіе отдѣльными частями. Теперь появился новый характерный признакъ: право скрѣпы актовъ верховнаго управленія. Но это право принадлежитъ и Государственному Секретарю, который вообще говоря, правами министра не пользуется.

Характернымъ признакомъ министра въ настоящее время можно считать для Россіи, что это есть глава «отдѣльной части»,—центральнаго административнаго установленія, составляющаго отдѣльную часть, т. е. не подчиненнаго никакому другому административному установленію, кромѣ Сената, и стоящаго въ непосредственномъ подчиненіи монарху.

II. — Роль министровъ въ системѣ государственнаго управленія двойственна. Съ одной стороны они являются совѣтниками монарха, они докладываютъ ему дѣла, изготовляютъ акты, исходящіе отъ его имени, скрѣпляютъ эти акты. Всегда повторяемая фраза о томъ, что министры совѣтники монарха, весьма неточно передаетъ дѣйствительное положеніе вещей. Эта фраза все еще исходитъ изъ того представленія, что

---

[1]) Исключенія рѣдки: Кроатскій банъ—министръ, отвѣтственный передъ ландтагомъ и скрѣпляющій акты монарха. Ulbrich, Oesterreichisches Verwaltungsrecht, стр. 99.—Statthalter Эльзасъ-Лотарингіи. L a b a n d. Wandlungen der deutschen Reichsverfassung, 18.—Наши Намѣстники (Кавказскій и бывшій Намѣстникъ на Дальнемъ Востокѣ), прежде генералъ-губернаторы.

государствомъ всецѣло управляетъ монархъ, что онъ самъ рѣшаетъ всѣ дѣла, и когда у него возникаетъ сомнѣніе, совѣтуется съ министрами. Дѣйствительное положеніе вещей не таково: дѣла управленія рѣшаются не только не монархомъ, но и не министрами, а подчиненными имъ установленіями, мѣстными и центральными. Эти установленія въ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ возникающихъ сомнѣній обращаются къ министрамъ; тѣ сами разрѣшаютъ эти сомнѣнія и уже въ самыхъ крайнихъ случаяхъ обращаются за указаніями къ монарху. Правильнѣе было бы говорить, что монархъ является совѣтникомъ своихъ министровъ; въ государствахъ парламентарныхъ съ министерствомъ, зависящимъ отъ палатъ, это положеніе вещей имѣетъ извѣстное правовое основаніе: если за ходъ управленія отвѣчаютъ министры, то дѣлами управленія естественно руководятъ они; въ другихъ государствахъ это положеніе вещей создается чисто фактически, въ силу необозримаго количества дѣлъ управленія.

Съ другой стороны министры являются начальниками административныхъ вѣдомствъ. Существо этой ихъ роли въ законѣ выяснено весьма неточно. По ст. 153 Учр. Мин. «Министерства установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе», а по ст. 156 того же Учр. «власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій». Выраженному здѣсь представленію о власти министровъ нельзя отказать въ нѣкоторой наивности: какъ будто только министры проникнуты стремленіемъ къ исполненію законовъ, а всѣ остальныя мѣста и лица для того, чтобы исполнять законы, нуждаются въ какомъ то «понужденіи» со стороны министровъ [1]).

Отчасти исходя изъ указанныхъ выше статей Учр. Мин., Н. М. Коркуновъ (Русское Гос. Право, томъ II, изд. 1909 г., стр. 367) характеризуетъ власть министровъ, какъ власть, которая «не можетъ имѣть непосредственнаго внѣшняго дѣйствія на подданныхъ» и «проявляется лишь въ отношеніи къ подчиненнымъ министру органамъ управленія. Акты властвованія въ отношеніи къ гражданамъ осуществляются подчиненными министру учрежденіями, а самъ министръ только пону-

[1]) Это представленіе о министрахъ, понуждающихъ къ исполненію законовъ, находилось въ связи съ другимъ болѣе для насъ страннымъ представленіемъ о томъ, что министры „предписываютъ" законы своимъ подчиненнымъ, и по п. 3 ст. 216 Учр. Мин., изд. 1892 г., отвѣтственность министровъ возбуждается между прочимъ въ тѣхъ случаяхъ, когда подчиненныя имъ лица, бывъ преданы суду, докажутъ „что законъ, исполненіе коего съ нихъ взыскивается, не былъ имъ предписанъ". Это постановленіе, заимствованное изъ закона 1811 г., повидимому, исходитъ еще изъ того представленія, что законы по общему правилу во всеобщее свѣдѣніе не публикуются, но сообщаются министрами подлежащимъ должностнымъ лицамъ. Въ настоящее время, при дѣйствіи ст. 91 Осн. Зак. изд. 1906 г., согласно которой законы „прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся", а обнародованный законъ въ срокъ, установленный ст. 93. Осн. Зак., вступаетъ въ силу самъ собою, — постановленія закона о томъ, что министры „предписываютъ" законы своимъ подчиненнымъ, утратили всякій смыслъ.

ждаетъ эти учрежденія къ исполненію законовъ». Если даже и устранить изъ этой конструкціи элементъ понужденія, то все таки съ нею согласиться нельзя. Самъ Коркуновъ признаетъ, что нашимъ министерствамъ предоставлены весьма многочисленныя и разнообразныя функціи по отношенію непосредственно къ подданнымъ (тамъ же, стр. 367—370); если же мы обратимся къ постановкѣ министерской власти въ другихъ государствахъ, напр. во Франціи, то увидимъ, что тамъ до 1852 г. всѣ акты власти по отношенію къ подданнымъ исходили не иначе, какъ отъ министровъ, и мѣстныя учрежденія могли составлять лишь проекты этихъ актовъ, которые и посылались въ Парижъ на утвержденіе министрамъ. Можно съ полнымъ основаніемъ утверждать, что централизація управленія, доведенная до такой степени, и безполезна, и даже вредна, но она возможна, и во всякомъ случаѣ существу министерской власти не противорѣчитъ. То, въ чемъ Н. М. Коркуновъ видѣлъ характерный признакъ министерской власти, въ дѣйствительности является признакомъ децентрализованной системы управленія, при которой активное управленіе сосредоточивается въ мѣстныхъ установленіяхъ, а центральные органы только руководятъ мѣстными, внося единство въ направленіе ихъ дѣятельности.

III.—Если обратиться къ разсмотрѣнію постановленій закона, ближайшимъ образомъ опредѣляющихъ полномочія министровъ, то относительно этихъ полномочій можно установить прежде всего, что «существо власти, ввѣренной министрамъ, принадлежитъ единственно къ порядку исполнительному» (ст. 154 Учр. Мин.). Отсюда наше законодательство дѣлаетъ два отрицательныхъ вывода: 1) «никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе, или отмѣна прежняго, не могутъ быть установляемы властью министра» (ст. 154 Учр. Мин.), и 2) «никакое министерство само собою никого не судитъ и никакихъ тяжебъ рѣшить не можетъ» (ст. 179 Учр. Мин.). Оба эти положенія нуждаются въ извѣстныхъ оговоркахъ. Что касается прежде всего того, что властью министра не можетъ быть установлено новаго закона, или отмѣнено прежняго, то въ виду ст. 84 Осн. Зак. изд. 1906 г., согласно которой «никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Гос. Совѣта и Гос. Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора», и въ виду ст. 94 тѣхъ же Осн. Зак., согласно которой «законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою новаго закона», — утвержденіе, что законы не могутъ издаваться и отмѣняться министрами, излишне. Вмѣстѣ съ тѣмъ до извѣстной степени власть министровъ принадлежитъ и «къ порядку законодательному», поскольку министры могутъ вносить законопроекты въ Гос. Думу (ст. 34 Учр. Гос. Думы) и участвовать при обсужденіи законопроектовъ Думою и Гос. Совѣтомъ (ст. 40 Учр. Гос. Думы).

Отношеніе министровъ къ власти судебной далеко не такъ просто и не такъ правильно, какъ это можно было бы думать по приведенной выше ст. 179 Учр. Мин. Въ дѣйствительности министерства, какъ

и вообще администрація, обладают рядомъ полномочій, по существу своему вторгающихся въ судебную дѣятельность: таковы (не говоря уже о полномочіяхъ мѣстной администраціи и министра внутреннихъ дѣлъ въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ положеніи) карательныя полномочія министровъ, предоставленныя имъ нѣкоторыми уставами казеннаго управленія: Уставомъ Гербовымъ, Уставомъ Таможеннымъ, Уставомъ Акцизныхъ Сборовъ (министру финансовъ), Уставомъ Сельскаго Хозяйства (главноуправляющему землеустройствомъ и земледѣліемъ), Уставомъ о Промышленности (министру торговли и промышленности) и т. д. (прил. къ ст. 1214 Уст. Уг. Суд.). Въ области отношеній чисто гражданскихъ министрамъ принадлежитъ въ довольно широкой степени судебная власть въ томъ смыслѣ, что они разрѣшаютъ споры о правѣ по договорамъ казенныхъ подрядовъ, поставокъ и отдачи въ арендное содержаніе казенныхъ оброчныхъ статей, при чемъ, если по объявленіи контрагенту казны окончательнаго расчета онъ принесъ жалобу въ административномъ порядкѣ, то возможность обращенія къ суду устраняется (ст. 1300—1309 Уст. Гр. Суд.).

Административныя полномочія министровъ можно отнести къ слѣдующимъ категоріямъ:

1) Направленіе дѣятельности подчиненныхъ установленій. Эта направляющая дѣятельность представляется наиболѣе существенною функціею министерствъ, именно какъ центральныхъ высшихъ административныхъ установленій; направленіе это заключается, во первыхъ, въ «разрѣшеніи, силою существующихъ законовъ и учрежденій, всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи» (ст. 157, п. 3 Учр. Мин.), что дѣлается прежде всего въ формѣ разъясненій, даваемыхъ подчиненнымъ мѣстамъ по ихъ о томъ представленіямъ, вызваннымъ тѣмъ или другимъ затрудненіемъ; во вторыхъ, эта направляющая дѣятельность можетъ выражаться въ общихъ инструкціяхъ, циркулярахъ, издаваемыхъ министрами по собственному почину и разъясняющихъ подчиненнымъ мѣстамъ или смыслъ того или иного узаконенія, или же указывающихъ имъ, какого образа дѣйствій надо держаться въ томъ или иномъ случаѣ, какія цѣли при этомъ преслѣдовать; въ третьихъ, та же направляющая дѣятельность министровъ проявляется въ предоставленномъ имъ правѣ назначенія и увольненія должностныхъ лицъ и воздѣйствія на нихъ путемъ представленія ихъ къ наградамъ, наложенія на нихъ административныхъ взысканій и преданія ихъ суду (ст. 157, п. 1 и 2 Учр. Мин.); это послѣднее право, предоставляющее въ руки министровъ подборъ должностныхъ лицъ и дающее имъ возможность поощрять одни дѣйствія ихъ и карать другія, имѣетъ пожалуй наибольшее практическое значеніе въ смыслѣ обезпеченія того, что мѣстными учрежденіями будетъ исполняться воля центральныхъ.

2) Разсмотрѣніе жалобъ на подчиненныя мѣста. Учрежденіе Министерствъ по дѣйствующему изданію 1892 г. все еще остается на старой точкѣ зрѣнія, предусматривающей лишь жалобы на злоупотре-

бленія должностныхъ лицъ, и исходитъ изъ того, что уваженіе жалобы должно имѣть своимъ послѣдствіемъ наложеніе взысканія на виновнаго [1]). Но мало по малу выработалось также и обжалованіе отдѣльныхъ административныхъ распоряженій подчиненныхъ мѣстъ, при чемъ жалоба, не обвиняя чиновниковъ въ какихъ либо пристрастныхъ дѣйствіяхъ, имѣетъ цѣлью лишь отмѣну или исправленіе обжалованнаго распоряженія. Министрамъ теперь приносятся жалобы на всѣ тѣ распоряженія присутственныхъ мѣстъ, имъ подвѣдомственныхъ, относительно которыхъ въ законѣ не установлено, что эти распоряженія вовсе не подлежатъ обжалованію или могутъ быть обжалованы только въ Пр. Сенатъ; при этомъ соблюдается лишь то правило, что не принимаются жалобы на мѣста низшія, минуя среднія (ст. 196 Учр. Мин.).

3) Министры въ качествѣ высшихъ административныхъ должностныхъ лицъ непосредственно исполняютъ рядъ административныхъ функцій, относительно которыхъ признается, что онѣ должны быть возложены на органы, представляющіе наибольшія гарантіи правильности своихъ дѣйствій; нѣкоторыя административныя распоряженія этого рода входятъ въ компетенцію монарха (напр. назначеніе должностныхъ лицъ первыхъ 4-хъ классовъ), другія же въ компетенцію министровъ. Такъ напр. отъ министра внутреннихъ дѣлъ зависитъ пріемъ иностранцевъ въ подданство Россіи; отъ министра финансовъ—утвержденіе (по образцовымъ уставамъ) уставовъ кредитныхъ установленій.

IV.—Власть министровъ по Учр. Мин. изд. 1892 г. носила до нѣкоторой степени надзаконный характеръ въ томъ смыслѣ, что «въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія; но они обязаны доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности» (ст. 158 Учр. Мин). По ст. 314 Учр. Мин. «сіе уполномочіе особенно принадлежитъ министру внутр. дѣлъ, по ввѣренному ему охраненію внутренней безопасности», а по ст. 210 того же Учр. не считается «превышеніемъ власти, когда министръ въ чрезвычайныхъ какихъ либо случаяхъ приметъ рѣшительную мѣру, и по принятіи ея окажется: 1) что она въ видахъ общей безопасности была необходима; 2) что, по настоятельности случая, не могъ онъ, не допустивъ видимой опасности, отлагать сію мѣру до высшаго разрѣшенія». Статьи эти не показаны измѣненными или отмѣненными и по Продолженіямъ 1906 и 1908 г.г. Лишь къ ст. 158 прибавлено примѣчаніе

[1]) Учр. Мин. ст. 196. Такимъ образомъ наше дѣйствующее Учр. Мин. по вопросу объ административномъ обжалованіи приближается къ той точкѣ зрѣнія, на которой по вопросу объ обжалованіи судебныхъ приговоровъ стояло Уложеніе Алексѣя Михайловича (Глава X, ст. 5—10),—оно жалобу на судебное рѣшеніе трактовало, какъ жалобу на неправильныя или преступныя дѣйствія судей, и результатомъ жалобы было или взысканіе съ судьи въ пользу жалобщика, или нещадное битіе жалобщика кнутомъ за ложное челобитье.

слѣдующаго содержанія: «Министры о принимаемыхъ ими, въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, мѣрахъ, на основаніи предоставленныхъ имъ по закону полномочій, и о причинахъ настоятельности сихъ мѣръ доносятъ Пр. Сенату. Равнымъ образомъ, министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на принятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало Высочайшее соизволеніе въ порядкѣ Верховнаго управленія». Какъ сохраненіе въ Сводѣ указанныхъ выше статей, такъ и включеніе въ Продолженіе 1906 г. этого примѣчанія находятся въ несомнѣнномъ противорѣчіи съ законами, вступившими въ силу съ 27 апр. 1906 г. Статьи 158, 210 и 314 Учр. Мин. изд. 1892 г. предоставляли министрамъ надзаконную власть. Эти статьи были отмѣнены статьею 122 Осн. Зак. 1906 г., согласно которой «обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ, министрами и главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими на то уполномоченными властями, не должны противорѣчить законамъ»[1]). Что же касается примѣчанія, прибавленнаго по Продолженію 1906 г. къ ст. 158 Учр. Мин., то примѣчаніе это заимствовано изъ закона 5 іюня 1905 г. «объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ»; законъ этотъ, относящійся къ послѣднему времени самодержавнаго режима, имѣлъ своею цѣлью охраненіе законности, поскольку это вообще возможно въ самодержавной монархіи, и между прочимъ думалъ регулировать пользованіе министрами ихъ чрезвычайными полномочіями, вмѣнивъ имъ въ обязанность доводить до свѣдѣнія Сената о каждой принятой ими чрезвычайной мѣрѣ. Само собою разумѣется, что поскольку новыми Основными Законами эти чрезвычайныя мѣры министровъ вообще воспрещены, обязанность доводить о нихъ до свѣдѣнія Сената отпала и въ законѣ упоминаться не должна.

Законъ прежде предполагалъ также возможность принятія министромъ чрезвычайныхъ, внѣзаконныхъ мѣръ, «когда министръ особенно на какой либо случай былъ Верховною властью уполномоченъ» (ст. 209 Учр. Мин.). По Прод. 1906 г. эта статья вполнѣ правильно показана исключенною, ибо Государь, не имѣя права нарушать законы, не можетъ и уполномачивать на то другихъ [2]).

V. Наше законодательство противополагаетъ главныя управленія, «принадлежащія къ общему министерскому устройству», остальнымъ. Это противоположеніе имѣетъ то практическое значеніе, что членами Совѣта Министровъ являются главноуправляющіе только первой категоріи глав-

---

[1]) Эта статья является однимъ изъ проявленій болѣе общаго принципа, выраженнаго въ ст. 94 Осн. Зак., а именно, что „доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу".

[2]) Практически такое уполномочіе возможно въ порядкѣ ст. 87 Осн. Зак., ибо актъ верховнаго управленія, изданный по этой статьѣ, временно (и условно) имѣетъ силу закона, и такимъ образомъ распоряженіе министра, изданное на основаніи такого акта верховнаго управленія, не можетъ почитаться незаконнымъ.

ныхъ управленій, тогда какъ остальные главноуправляющіе участвуютъ въ Совѣтѣ только «по дѣламъ своего вѣдомства» (Учр. Сов. Мин., ст. 2).

Было бы естественно предположить, что къ общему министерскому устройству относятся и въ составъ Совѣта Министровъ входятъ тѣ главныя управленія, на которыхъ распространяется дѣйствіе общаго Учрежденія Министерствъ (Св. Зак. томъ I ч. 2), т.-е. Государственный Контроль, Главное Управленіе Государственнаго Коннозаводства и Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія (Учр. Мин., ст. 930—942, 943—1016 по изд. 1892 г. и прил. къ ст. 619 по прод. 1906 г.). Но на практикѣ терминъ «главныя управленія, принадлежащія къ общему министерскому устройству» понимается какъ то иначе. Въ дѣйствительности въ Совѣтѣ Министровъ участвуютъ кромѣ лицъ, носящихъ наименованіе «министровъ», слѣдующіе изъ главноуправляющихъ отдѣльными частями: государственный контролеръ, главноуправляющій землеустройствомъ и земледѣліемъ и оберъ-прокуроръ Св. Синода [1]).

Подведеніе оберъ-прокурора Св. Синода подъ категорію главноуправляющихъ «частями, принадлежащими къ общему министерскому устройству», ни въ коемъ случаѣ не можетъ быть признано правильнымъ, ибо дѣятельность и организація вѣдомства, подчиненнаго оберъ-прокурору Св. Синода, регулируются не Учрежденіемъ Министерствъ, а совершенно самостоятельными постановленіями. Основаніе, въ силу котораго оберъ-прокуроръ Св. Синода входитъ въ составъ Совѣта Министровъ, надо усматривать не въ томъ, что онъ является главою отдѣльной «части, принадлежащей къ общему министерскому управленію», а въ томъ, что по закону 6 декабря 1904 г. онъ во всѣхъ отношеніяхъ по своимъ правамъ приравненъ къ министрамъ. Что же касается главноуправляющаго гос. коннозаводствомъ, то его въ Совѣтѣ Министровъ нѣтъ не потому, чтобы онъ не подходилъ подъ ст. 2 Учр. Сов. Мин. въ томъ смыслѣ, чтобы его «отдѣльная часть» не принадлежала къ общему министерскому устройству, а потому, что онъ пользуется правами министра только «по ввѣренному ему вѣдомству» (Учр. Мин. ст. 932), а въ Совѣтѣ Министровъ разсматриваютъ и дѣла другихъ вѣдомствъ. Такимъ образомъ законъ (Учр. Сов. Мин. ст. 2) устанавливаетъ дѣленіе «отдѣльныхъ частей» на принадлежащія къ общему министерскому устройству и на не принадлежащія къ нему какъ бы въ цѣляхъ опредѣленія состава Совѣта Министровъ, но въ дѣйствительности опредѣляетъ его не вполнѣ, ибо помимо тѣхъ двухъ главноуправляющихъ, которые на этомъ основаніи являются членами совѣта министровъ (государственный контролеръ и главноуправляющій землеустройствомъ и земледѣліемъ), существуютъ два главноуправляющихъ, права которыхъ на участіе въ Совѣтѣ Министровъ опредѣляются не этимъ постановленіемъ, а спеціальными узаконеніями (закономъ 6 декабря 1904 г., предоставляющимъ оберъ-прокурору Св. Синода

---

[1]) См. пр. бар. Б. Нольде. Очерки русскаго конституціоннаго права, II. Совѣтъ Министровъ, стр. 85.

всѣ права министровъ, и ст. 932 Учр. Мин., ограничивающею право главноуправляющаго гос. коннозаводствомъ).

§ 4. Отношеніе министровъ къ Государю.

I. Такъ какъ всѣ акты монарха скрѣпляются какимъ либо министромъ (у насъ «подлежащимъ» министромъ или предсѣдателемъ Совѣта Министровъ,—Осн. Зак., ст. 24), то министры являются соучастниками всѣхъ актовъ монарха, и монархъ отдѣльно отъ министровъ не дѣйствуетъ никогда; и въ дѣлахъ верховнаго управленія, и въ дѣлахъ законодательства монархъ съ министрами представляется какъ бы одною инстанціею, однимъ сложнымъ органомъ.

Министры являются также органами, которымъ принадлежитъ извѣстная доля и собственной власти (т. е. власти, предоставленной закономъ именно имъ); власть эта проявляется въ распоряженіяхъ, издаваемыхъ ими отъ своего имени и ими лично подписанныхъ. Но и поскольку министрамъ присуща извѣстная собственная рѣшающая власть, они, согласно почти повсемѣстно признаннымъ началамъ конституціоннаго права, не разсматриваются, какъ отдѣльная отъ монарха административная инстанція. Слитность министровъ съ королемъ имѣетъ то общее основаніе, что признается, что съ одной стороны министры являются совѣтниками и соучастниками всѣхъ актовъ монарха, а съ другой стороны, стоя съ королемъ въ непосредственныхъ отношеніяхъ, они ближайшимъ образомъ знаютъ виды, намѣренія и взгляды монарха и въ своей дѣятельности руководятся именно ими.

Къ тому же распоряженіе, которое было бы издано королемъ по жалобѣ на того или другого министра, на Западѣ должно было бы быть скрѣплено тѣмъ же самымъ министромъ. Поэтому признается, что монархъ и министры вообще составляютъ одну инстанцію, и что напр. жалоба монарху на министра вообще невозможна [1]).

II. У насъ положеніе дѣлъ было нѣсколько иное: помимо жалобъ на министровъ въ Пр. Сенатъ, жалобъ, имѣющихъ судебно-административный характеръ и соотвѣтствующихъ тому, что на Западѣ называется обжалованіемъ въ порядкѣ административной юстиціи, въ Россіи существовали и существуютъ также жалобы, приносимыя Государю, такъ сказать, въ инстанціонномъ порядкѣ: черезъ Канцелярію Его Имп. Вел. по Принятію Прошеній, на Высочайшее Имя приносимыхъ. При этомъ на Высочайшее Имя могутъ быть приносимы «жалобы на дѣйствія и распоряженія министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями и генералъ-губернаторовъ, когда таковыя дѣйствія и распоряженія не подлежатъ, по закону, обжалованію въ Пр. Сенатъ» (Учр. Канц. Е. И.

---

[1]) См. напр. M. Seydel. Bayerisches Staatsrecht, томъ III, стр. 595.— O. Mayer. Theorie des französischen Verwaltungsrechts, стр. 50.—Goodnow. Le droit administratif des Etats Unis., стр. 101. — Löning. Verwaltungsrecht, стр. 62.

В. по Пр. Прош., изд. 1906 г., ст. 9, п. 3), т. е. на такія распоряженія, гдѣ не приносится жалобы на незаконность дѣйствій министровъ, а именно обжалуются нецѣлесообразныя дѣйствія [1]). Переходъ Россіи къ объединенному правительству и къ конституціонному принципу обязательной скрѣпы министрами всѣхъ актовъ Государя не внесъ въ разсматриваемомъ отношеніи никакихъ измѣненій въ ранѣе существовавшій порядокъ, и его надо считать сохранившимъ силу и по настоящее время.

Дальнѣйшее движеніе поступившей въ Канцелярію жалобы можетъ быть, судя по роду дѣла, различно. По ст. 19 Учр. Канц. Прош., главноуправляющій Канцеляріею по полученіи отъ начальствъ, на которыя принесены жалобы, объясненій или заключеній по ихъ содержанію, повергаетъ эти жалобы на Высочайшее воззрѣніе, «испрашивая разрѣшенія Его Величества или на оставленіе оныхъ безъ послѣдствія, или на направленіе дѣла въ законодательномъ порядкѣ, или на внесеніе дѣла въ Совѣтъ Министровъ или Пр. Сенатъ, по принадлежности». Это постановленіе представляется до нѣкоторой степени страннымъ: коль скоро жалобы могутъ быть приносимы только по тѣмъ дѣламъ, которыя не подлежатъ по закону обжалованію въ Пр. Сенатъ, то трудно представить себѣ, какія именно изъ этихъ жалобъ могутъ быть, по принадлежности, направлены именно въ Сенатъ. Столь же страннымъ является правило о направленіи жалобъ въ законодательномъ порядкѣ. Въ Учр. Ком. Прош. изд. 1902 г. говорилось о жалобахъ, направлявшихся въ Государственный Совѣтъ. Теперь, повидимому въ кодификаціонномъ порядкѣ, указаніе на Государственный Совѣтъ замѣнено указаніемъ на законодательный порядокъ. Но дѣла, прежде направлявшіяся въ Государственный Совѣтъ, не совпадаютъ съ тѣми дѣлами, которыя нынѣ разсматриваются въ законодательномъ порядкѣ. Такъ напр. въ Гос. Совѣтъ вносились «общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя» (Учр. Гос. Сов., изд. 1892 г., ст. 23, п. 2), дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій (тамъ же, п. 15); кромѣ того разногласіе по правовому вопросу между министрами, не подчиненными Пр. Сенату, не могло быть разрѣшено иначе, какъ именно Государственнымъ Совѣтомъ, который вообще являлся не чисто законодательнымъ учрежденіемъ, но учрежденіемъ, «въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются, и черезъ него восходятъ къ Верховной Императорской власти» (Учр. Гос. Сов., изд. 1892 г., ст. 1). Поэтому въ прежнее время жалоба на министра или главноуправляющаго при тѣхъ или другихъ условіяхъ могла влечь за собою перенесеніе дѣла въ Государственный Совѣтъ, какъ въ совѣщательный органъ Государя также и по дѣламъ административнымъ. Въ настоя-

---

1) Изъ жалобъ на распоряженія незаконныя подъ приведенное постановленіе могутъ быть подводимы только тѣ сравнительно очень немногія распоряженія министровъ, которыя по закону вообще не подлежатъ обжалованію въ Пр. Сенатъ, а также распоряженія тѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, которые изъяты изъ подчиненія Пр. Сенату.

щее же время перенесенію дѣла въ законодательныя учрежденія ни въ какомъ случаѣ мѣста быть не можетъ. Нельзя представить себѣ такого рода «жалобу» на министра, въ силу которой оказалось бы необходимымъ изданіе новаго закона. Ибо, если требуется изданіе новаго закона для того, чтобы отмѣнить или измѣнить распоряженіе министра, то отсюда ясно, что при законахъ, дѣйствовавшихъ въ моментъ изданія даннаго распоряженія, министръ никакого другого распоряженія издать не могъ, и слѣдовательно поданная на него жалоба должна быть оставлена (какъ жалоба) безъ послѣдствій, что конечно не мѣшаетъ тому, чтобы правительство, усмотрѣвъ изъ дѣла несовершенство дѣйствующаго законодательства, приняло мѣры къ его усовершенствованію. Но изданіе новаго закона ни въ коемъ случаѣ не должно быть смѣшиваемо съ разрѣшеніемъ дѣла по жалобѣ на состоявшееся административное распоряженіе.

Остается третій изъ указанныхъ въ ст. 19 Учр. Канц. Прош. путей: перенесеніе дѣла въ Совѣтъ Министровъ. Надо сказать, что по духу и общему смыслу закона это есть путь нормальный или даже вообще единственно возможный для разрѣшенія дѣла въ случаѣ жалобъ на такія распоряженія министровъ, на которыя не можетъ быть принесено жалобы въ Пр. Сенатъ, т. е. во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда основаніемъ жалобы не является указаніе на нарушеніе закона министромъ, Пр. Сенату подчиненнымъ. Конечно, Государь могъ бы и единолично постановить то или другое рѣшеніе по поступившей жалобѣ на министра, разсмотрѣвъ эту жалобу и объясненія министра. Но само собою разумѣется, что постановленіе по жалобѣ окончательнаго рѣшенія цѣлесообразнѣе всего обусловить обсужденіемъ дѣла въ какомъ либо коллегіальномъ учрежденіи, и по скольку вопросъ идетъ не о правовыхъ вопросахъ, а именно о вопросахъ цѣлесообразности и политики, этимъ коллегіальнымъ учрежденіемъ, стоящимъ надъ отдѣльными министрами, можетъ быть только Совѣтъ Министровъ. Конечно, и это учрежденіе въ качествѣ инстанціи (хотя бы и совѣщательной) надъ министрами имѣетъ свои недостатки: каждый министръ, засѣдающій въ Совѣтѣ и разсматривающій жалобу на своего коллегу, скорѣе станетъ на сторону сочлена объединеннаго министерства, чѣмъ на сторону жалобщика. Совѣтъ Министровъ — инстанція мало пригодная, но другой, лучшей, нѣтъ.

Постановленія Совѣта по жалобамъ на министровъ, передаваемымъ изъ Канцеляріи Прошеній, въ виду того, что въ этихъ дѣлахъ Совѣтъ является правопреемникомъ Комитета Министровъ, положенія котораго по общему правилу нуждались въ Высочайшемъ утвержденіи, тоже нуждаются въ этомъ утвержденіи, хотя бы положеніе Совѣта и было единогласнымъ.

Впрочемъ, внесенію въ Совѣтъ Министровъ подлежатъ не всѣ жалобы: оставленіе жалобы безъ послѣдствій дѣлается Государемъ непо-

средственно по докладу главноуправляющаго Канцеляріей по Принятію прошеній.

Конечно, и въ случаѣ отклоненія жалобы интересы правопорядка требовали бы возможно болѣе подробнаго обсужденія дѣла, но общая тенденція нашего законодательства и въ особенности административной политики всегда была такова, что лучше оставить безъ послѣдствій 10 основательныхъ жалобъ, чѣмъ дискредитировать власть отмѣною лишняго ея распоряженія. У насъ всегда господствовала та идея, что власть дискредитируется не неправильными своими дѣйствіями, а тѣмъ, что неправильныя распоряженія отмѣняются подлежащимъ начальствомъ.

III. Особенно цѣннымъ для министровъ и характернымъ для ихъ власти, по крайней мѣрѣ въ Россіи и во многихъ государствахъ, является право такъ наз. «всеподданнѣйшихъ докладовъ», т.-е. право личныхъ, непосредственныхъ докладовъ дѣлъ главѣ государства. Это право было особенно существенно въ самодержавную эпоху, когда повелѣніе монарха, испрошенное министромъ, признавалось имѣющимъ силу закона; тогда путемъ личнаго доклада министры имѣли возможность получить по любому дѣлу рѣшеніе, не связанное никакимъ закономъ, рѣшеніе окончательное и при томъ инстанціи не только безусловно неотвѣтственной, но и такой, за которую сами министры не несли отвѣтственности [1]).

Въ конституціонную эпоху значеніе всеподданнѣйшихъ докладовъ значительно умалилось: тѣ резолюціи, которыя кладутся монархами на дѣлахъ, уже не имѣютъ силы и значенія законовъ, и потому эти доклады не создаютъ для министровъ юридической возможности получать по интересующимъ ихъ дѣламъ желательныя для нихъ рѣшенія, не стѣсняясь закономъ. Но во всякомъ случаѣ и въ конституціонномъ государствѣ власть монарховъ все еще на столько велика, что принадлежащее министрамъ право путемъ своего доклада побудить монарха на тѣ или другія дѣйствія или распоряженія продолжаетъ имѣть величайшее практическое значеніе.

При этомъ существенно имѣть въ виду, что «всеподданнѣйшій докладъ» предполагаетъ докладъ, происходящій съ глазу на глазъ, безъ свидѣтелей, иногда изложенный письменно, но сопровождаемый устными объясненіями. Что говоритъ министръ, какъ онъ излагаетъ обстоятельства дѣла, какъ онъ ихъ освѣщаетъ, какъ излагаетъ и какъ толкуетъ относящіеся къ дѣлу законы,—это никому неизвѣстно. Такимъ образомъ не только недобросовѣстный министръ получаетъ возможность влiять въ желательномъ направленіи на монарха, но та же возможность ничѣмъ не уравновѣшиваемаго вліянія возникаетъ и у министра, который проникнутъ искреннимъ, но одностороннимъ взглядомъ на данное дѣло. Практически при этомъ существенно, что монархъ и министръ въ случаѣ какого либо разногласія между ними являются въ

1) Для Франціи перваго времени послѣ государственнаго переворота 1852 г. см. Deslandres. La crise de la science politique 1902 г., стр. 244.

спорѣ весьма неравными сторонами. Министръ по отношенію ко многимъ дѣламъ своего вѣдомства является спеціалистомъ, близко съ ними знакомымъ; министръ, собираясь доложить то или другое дѣло и предполагая возможность возраженій со стороны монарха, можетъ подготовиться къ дѣлу, запастись доводами, проконсультировать своихъ чиновниковъ-спеціалистовъ. Монарху же почти всегда (кромѣ развѣ самыхъ общихъ политическихъ вопросовъ) приходится основываться только на тѣхъ данныхъ, которыя ему сообщитъ тотъ же министръ. Помимо всего этого министръ имѣетъ возможность провести данное интересующее его дѣло еще и многими другими, менѣе лояльными способами: затушевать въ своемъ докладѣ принципіальное значеніе даннаго вопроса; даже просто отвлечь отъ даннаго дѣла вниманіе государя, приготовивъ для докладного дня другія дѣла, съ виду болѣе интересныя, среди которыхъ данное дѣло можетъ пройти безъ подробнаго разсмотрѣнія.

Въ Россіи всѣ эти столь отрицательныя стороны системы личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ въ значительной мѣрѣ усугублялись тѣмъ, что по общему правилу резолюція Государя письменно имъ самимъ не излагалась, но министромъ (уже по возвращеніи отъ Государя) дѣлалась на докладѣ надпись: «Высочайше одобрено», «Высочайшее соизволеніе послѣдовало» и т. п.; надпись эта подписывалась министромъ. Конечно, въ настоящее время трудно установить, дѣлалась ли эта надпись только на тѣхъ дѣлахъ, которыя дѣйствительно были доложены Государю, но несомнѣнно, что этотъ порядокъ вещей открывалъ полную возможность того, чтобы подобная надпись дѣлалась на бумагахъ, содержаніе которыхъ Государю въ дѣйствительности доложено не было, или даже на дѣлахъ, по которымъ предположенія министра были отвергнуты Государемъ. На нѣкоторыхъ дѣлахъ Государемъ дѣлалась собственноручная помѣтка «с-ъ» (что означаетъ «согласенъ») или какая либо другая въ томъ же смыслѣ. Но и это мало стѣсняло министровъ: они всегда имѣли возможность изложить резолютивный пунктъ своего доклада настолько неясно, что приводя полученное Высочайшее повелѣніе въ исполненіе, получали возможность придать ему совершенно не тотъ смыслъ, какой могъ имѣться въ виду Государемъ, когда онъ давалъ свое согласіе. Такимъ образомъ наша русская система всеподданнѣйшихъ докладовъ не только создавала (какъ и всюду) возможность всякихъ маскированныхъ воздѣйствій на волю Государя, но и открывала широчайшее поле для фальсификаціи Высочайшихъ повелѣній.

IV. Возникли у насъ эти всеподданнѣйшіе доклады министровъ въ значительной степени помимо закона. При созданіи министерствъ въ 1802 г. предполагалось, что всѣ дѣла обыкновенныя будутъ докладываться Государю въ «Комитетѣ Министровъ»,—въ засѣданіи Государя вмѣстѣ со всѣми министрами [1]). Но на дѣлѣ этотъ совокупный

[1]) Манифестъ 8 сент. 1802 г. (П. С. З. № 20406) ст. XV;—дѣламъ обыкновеннымъ противополагались дѣла, „особенную важность въ себѣ заключающія“, которыя должны были разсматриваться въ Совѣтѣ (ср. томъ I, стр. 481—482).

докладъ министровъ продолжался не долго. Императоръ Александръ I скоро прекратилъ посѣщенія засѣданій Комитета, и докладъ дѣлъ Государю былъ замѣненъ присылкою ему на просмотръ журналовъ Комитета [1]). Но нѣкоторыя дѣла по самому существу своему могли вызывать въ Государѣ желаніе получить какія либо объясненія; и для дѣлъ этого рода мало по малу установились личные доклады министровъ. Эти личные доклады скоро возбудили противъ себя рядъ нареканій, многіе—даже и изъ министровъ—противъ нихъ принципіально возставали, однако въ то же самое время почти всегда настаивая на томъ, что именно для ихъ вѣдомства личные всеподданнѣйшіе доклады необходимы [2]). Къ серединѣ царствованія Александра I повидимому установился такой порядокъ: дѣла законодательныя по общему правилу вносились въ Государственный Совѣтъ; изъ дѣлъ административныхъ дѣла «текущія», т. е. сравнительно менѣе существенныя, вносились въ Комитетъ Министровъ; дѣла болѣе существенныя, по которымъ министры «будутъ находить необходимымъ Мнѣ лично ихъ представить», шли въ порядкѣ личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ [3]).

Начиная съ царствованія Николая I, это положеніе вещей мало по малу измѣняется [4]) въ томъ отношеніи, что дѣла болѣе существенныя, въ особенности дѣла, прямо или косвенно затрагивающія интересы другихъ вѣдомствъ, начинаютъ изыматься изъ личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ и направляться черезъ Комитетъ Министровъ. Такимъ образомъ получилось, что дѣла сравнительно меньшей важности вышли изъ вѣдомства Комитета Министровъ и начали разрѣшаться въ порядкѣ личныхъ докладовъ министровъ; дѣла болѣе существенныя пошли черезъ Комитетъ Министровъ. Такова была общая тенденція. Она отразилась на томъ, что относительно отдѣльныхъ дѣлъ, признаваемыхъ болѣе существенными, было особо постановлено, что они подлежатъ внесенію въ Комитетъ Министровъ [5]), а также въ томъ, что состоялось нѣсколько распоряженій, которыми нѣкоторыя опредѣленныя категоріи дѣлъ сравнительно меньшей важности министрамъ было предоставлено докладывать Государю непосредственно.

Особеннаго значенія изъятіе тѣхъ или другихъ дѣлъ изъ области

[1]) При этомъ на случаи отлучекъ Государя изъ столицы Комитету Министровъ неоднократно было предоставляемо право приводить въ исполненіе, не дожидаясь Высочайшаго утвержденія, свои журналы по дѣламъ, которыя по общему правилу требуютъ Высочайшаго разрѣшенія, но не терпятъ отлагательства (указъ 4 сент. 1805 г., П. С. З. № 21896, ст. 8—9., и 31 авг. 1808 г. П. С. З. № 23262, ст. 23—24).

[2]) Ср. письмо м-ра нар. пр. гр. Разумовскаго кн. Салтыкову отъ 25 марта 1816 г. (Сборникъ Историческихъ Матерьяловъ, извлеченныхъ изъ архива Собственной Е. И. В. Канцеляріи, т. VII, стр. 244); записка м-ра ю. Трощинскаго 24 февр. 1816 г. (тотъ же Сборникъ т. VII, стр. 251—257).

[3]) См. Именной указъ отъ 8 марта 1816 г. на имя ген.-фельдм. кн. Н. И. Салтыкова въ Сборникѣ Историческихъ Матерьяловъ, извлеченныхъ изъ архива Собственной Е. И. В. Канцеляріи, т. IV, стр. 231.

[4]) Середонинъ. Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ. Томъ II, ч. 1, стр. 24—25.

[5]) Учр. Ком. Мин. (т. I изд. 1892 г.) ст. 26, пункты 1—20.

личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ и отнесеніе ихъ къ компетенціи Государственнаго Совѣта и Комитета Министровъ не имѣло, ибо въ тѣхъ случаяхъ, когда кто либо изъ министровъ шелъ противъ рѣшенія, вынесеннаго по данному дѣлу Государственнымъ Совѣтомъ или Комитетомъ Министровъ, этотъ министръ не былъ лишенъ возможности наединѣ съ Государемъ опровергать доводы, изложенные въ меморіи Совѣта или журналѣ Комитета, и доказывать необходимость иного рѣшенія. И такъ какъ Государь не былъ связанъ рѣшеніемъ Гос. Совѣта или Комитета Министровъ, то для министра было вполнѣ возможно провести желательное ему рѣшеніе [1]. Иногда министры, заинтересованные въ томъ, чтобы тотъ или иной отдѣльный вопросъ въ дѣлѣ, разсматриваемомъ Государственнымъ Совѣтомъ или Комитетомъ Министровъ, былъ разрѣшенъ именно въ данномъ смыслѣ, испрашивали личнымъ всеподданнѣйшимъ докладомъ соотвѣтственное Высочайшее повелѣніе, и Государственный Совѣтъ или Комитетъ, получивъ такое повелѣніе, признавали, что вопросы, ими затрагиваемые, уже предрѣшены, и обсуждая данное дѣло, останавливались только на томъ, чего такое Высочайшее повелѣніе не касалось [2]. Иногда, не смотря на то, что Государственный Совѣтъ или Комитетъ Министровъ отклоняли предположеніе того или иного министра, самымъ категорическимъ образомъ высказываясь противъ него, этотъ министръ личнымъ всеподданнѣйшимъ докладомъ испрашивалъ Высочайшій указъ, осуществляющій это предположеніе [3].

V. Значеніе всеподданнѣйшихъ докладовъ въ конституціонной Россіи существенно измѣнилось. Прежде всего, для министровъ устранилась возможность проводить въ этомъ порядкѣ мѣры законодательнаго характера (Осн. Зак., ст. 7 и 94). Во вторыхъ, практически было бы безполезно испрашивать Высочайшее повелѣніе, которое объявляло бы Высочайшую волю по поводу того или иного разсматриваемаго Гос. Думою законопроекта: такое Высочайшее повелѣніе очевидно ни въ чемъ не могло бы стѣснить свободы сужденій Гос. Думы или Гос. Совѣта. Такимъ образомъ областью, къ которой могутъ имѣть примѣненіе всеподданнѣйшіе доклады, остались дѣла административныя. По отношенію

---

[1] Такъ напр. указъ 12 іюня 1903 г. объ отобраніи въ казенное управленіе имуществъ армяно-грегоріанской церкви состоялся по настояніямъ м-ра вн. д. вопреки мнѣнію большинства Комитета Министровъ.

[2] Любопытный примѣръ подобнаго порядка вещей, иногда лишавшаго послѣдующее обсужденіе дѣла въ Гос. Совѣтѣ всякаго практическаго значенія, приведенъ у Н. М. Коркунова. Русское Гос. Право, томъ II (1893 г.), стр. 72—74.

[3] Такъ напр. послѣ того, какъ въ 1897 г. Государственный Совѣтъ нашелъ введеніе золотого денежнаго обращенія, проектированнаго мин-ромъ ф-совъ преждевременнымъ, считая, что этой реформѣ должно предшествовать преобразованіе Государственнаго Банка въ учрежденіе, независимое отъ министерства финансовъ, чтобы министерство финансовъ было лишено возможности выпускать кредитные билеты для нуждъ государственнаго казначейства, министръ финансовъ испросилъ рядъ именныхъ указовъ, которые ввели у насъ золотое обращеніе (указы 29 авг. и 14 ноября 1897 г. и 29 марта 1898 г.). Ср. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки, вып. II 1908 г., стр. 259—261.

къ нимъ никакихъ гарантій правильности пользованія министрами этимъ своимъ правомъ по прежнему нѣтъ (ни въ смыслѣ какого либо контроля надъ тѣмъ, что и какъ докладывается Государю, ни въ смыслѣ того, что его распоряженія при исполненіи не искажаются). Но въ интересахъ другихъ министровъ указъ 19 окт. 1905 г. установилъ слѣдующее правило: «главными начальниками вѣдомствъ сообщаются предсѣдателю Совѣта Министровъ предварительно всѣ подлежащія представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе всеподданнѣйшіе доклады, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ. Такіе всеподданнѣйшіе доклады вносятся на разсмотрѣніе Совѣта его предсѣдателемъ, или же, по соглашенію его съ подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью, докладываются сими послѣдними непосредственно Государю Императору, при томъ, въ случаѣ надобности, въ присутствіи предсѣдателя Совѣта Министровъ» (Учр. Сов. Мин., ст. 19).

Въ этомъ постановленіи усматривается несомнѣнное стремленіе ограничить личные всеподданнѣйшіе доклады, но при этомъ очевидно не рѣшились коснуться свободы министровъ относительно всеподданнѣйшихъ докладовъ, имѣющихъ чисто вѣдомственное значеніе. Въ приведенной статьѣ закона говорится только о докладахъ, «имѣющихъ общее значеніе или касающихся другихъ вѣдомствъ». По этой статьѣ такіе доклады вносятся на разсмотрѣніе Совѣта Министровъ только въ томъ случаѣ, если того пожелаетъ Предсѣдатель Совѣта Министровъ; въ такомъ случаѣ повидимому этотъ докладъ долженъ поступить къ Государю совмѣстно съ состоявшимся по нему журналомъ Совѣта Министровъ. Если такой всеподданнѣйшій докладъ Совѣту Министровъ не сообщенъ, то онъ представляется непосредственно Государю, при чемъ законъ предусматриваетъ возможность доклада въ присутствіи Предсѣдателя Совѣта Министровъ. Подобный совмѣстный докладъ представлялъ бы существенныя преимущества передъ докладомъ, ничѣмъ и никѣмъ не провѣряемымъ, но трудно сказать, практикуется ли онъ.

§. 5. Отношеніе министерствъ другъ ко другу.

1. — Въ прежнее время любили останавливаться на вопросѣ, каково должно быть число министерствъ. У насъ Сперанскій посвящалъ этому вопросу много вниманія [1]), на Западѣ Л. Штейнъ. Обыкновенно признавалось [2]), что естественное число министерствъ равно пяти: внѣшнія дѣла, военныя, судъ, доходы и расходы, благосостояніе и внутренняя безопасность.

На дѣлѣ вопросъ этотъ безразличенъ: если въ данномъ госу-

[1]) См. напр. Введеніе къ Уложенію Государственныхъ законовъ. Изд. „Русской Мысли", стр. 92—95.
[2]) Ср. Löning. Verwaltungsrecht, стр. 2 и 52.

дарствѣ можно возложить на одно лицо завѣдываніе и сухопутною арміею, и флотомъ, то нѣтъ основанія дѣлить эти дѣла между двумя лицами. Если же въ государствѣ и военныя дѣла, и сухопутныя спеціализировались въ особыя сложныя вѣдомства съ такимъ количествомъ дѣлъ, что обнять ихъ одному человѣку практически невозможно, то эти два вѣдомства, конечно, надо разбить. На практикѣ количество министерствъ бываетъ весьма разнообразно. Можно указать на нѣкоторыя мелкія германскія государства, гдѣ только одинъ министръ [1]), да и тому врядъ ли много дѣла (Ангальтъ); есть государства съ тремя министрами (Ольденбургъ, Брауншвейгъ). Въ другихъ государствахъ число ихъ значительно больше, въ Англіи 17—21 [2]).

II. Въ Россіи въ настоящее время [3]) имѣется десять учрежденій, носящихъ въ законѣ наименованіе министерствъ: 1) Министерство Иностранныхъ Дѣлъ, 2) Военное, 3) Морское, 4) Внутреннихъ Дѣлъ, 5) Финансовъ, 6) Народнаго Просвѣщенія, 7) Путей Сообщенія, 8) Юстиціи, 9) Императорскаго Двора [4]) и 10) Торговли и Промышленности [5]).

Но помимо того цѣлый рядъ учрежденій, не носящихъ наименованія министерствъ, закономъ [6]) вполнѣ имъ приравнивается. Должностныя лица, пользующіяся правами министровъ, обыкновенно носятъ наименованіе главноуправляющаго (напр. Землеустройствомъ и Земледѣліемъ), а самое учрежденіе — главнаго управленія. Но терминологія

---

[1]) Pietscher. Das Staatsrecht des Herzogthums Anhalt, стр. 139.

[2]) Въ Сѣв. Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ—8 (государственный министръ, финансовъ, военный, юстиціи, морской, почтъ, внутреннихъ дѣлъ и земледѣлія).—Въ Саксенъ-Веймаръ-Ейзенахъ 3 министра, 1) внутреннихъ и военныхъ дѣлъ, 2) юстиціи и вѣроисповѣданій и 3) финансовъ.—Въ Ольденбургѣ: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ.—Въ Баваріи два министерства внутреннихъ дѣлъ: одно просто м-во вн. дѣлъ, другое — м-во вн. дѣлъ для дѣлъ школьныхъ и церковныхъ (M. Seydel. Bayerisches Staatsrecht, томъ II, стр. 333—337).

[3]) Количество министерствъ въ разное время было различно. Многія министерства появлялись довольно неожиданно и черезъ нѣсколько мѣсяцевъ исчезали. Такъ напр., 6 авг. 1880 г. было создано министерство, состоящее изъ двухъ департаментовъ: Духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій—и Почтъ и Телеграфовъ. Въ слѣдующемъ же году министерство это было упразднено, и эти департаменты снова вошли въ составъ М-ва Вн. Дѣлъ, въ которомъ они находились и до 1880 г.

[4]) Съ 26 авг. 1826 г. (П. С. З., № 541).—Ср. Середонинъ. Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, т. I, ч. 1, стр. 44.

[5]) Съ 27 октября 1905.

[6]) По ст. 159 Учр. Мин. „Главноначальствующіе и Главноуправляющіе, хотя бы и не имѣли они названія министровъ, но когда ввѣрено имъ главное управленіе государственныхъ дѣлъ, въ общемъ раздѣленіи ихъ отдѣльное министерство составляющихъ, имѣютъ тѣ же права, власть и обязанности, какія присвоены министрамъ, если особенными уставами и учрежденіями не постановлено для нихъ изъятія, въ распространеніи ихъ власти или къ ея ограниченію“.—Точно такъ же и на Западѣ самому наименованію „министръ“ не придаютъ значенія, и права министровъ во многихъ государствахъ признаютъ и за лицами, занимающими должности, называемыя иначе (ср. Löning. Verwaltungsrecht, стр. 61, вын.). Въ Англіи вовсе нѣтъ лицъ, которыя бы офиціально назывались министрами.

нашихъ законовъ оказывается весьма сбивчивою, ибо то же самое наименованіе главнаго управленія примѣняется закономъ то къ учрежденіямъ, приравниваемымъ къ министерствамъ (Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія), то къ учрежденіямъ, составляющимъ часть какого либо министерства и являющимся какъ бы его департаментами (Главное Управленіе по дѣламъ Печати въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, Главное Управленіе Неокладныхъ Сборовъ и Казенной Продажи Питей въ составѣ Министерства Финансовъ). Поэтому нашъ законъ особо выдѣляетъ (приравнивая ихъ министрамъ) или тѣхъ главноуправляющихъ, которымъ «ввѣрено главное управленіе государственныхъ дѣлъ, въ общемъ раздѣленіи ихъ отдѣльное управленіе составляющихъ» (Учр. Мин., ст. 159; Им. указъ 19 окт. 1905 г. «о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій», вступленіе), или же главноуправляющихъ «отдѣльною частью» (напр. Осн. Зак., ст. 120—124); но вопросъ, какія именно главныя управленія «въ общемъ раздѣленіи государственныхъ дѣлъ составляютъ отдѣльное управленіе» (или отдѣльную часть), и какія нѣтъ,—нашимъ законодательствомъ прямо не разрѣшается. Приведенныя слова заимствованы нашимъ современнымъ законодательствомъ изъ Учрежденія Министерствъ 25 іюня 1811 г. (§ 213), но тамъ, у Сперанскаго, эти слова имѣли вполнѣ опредѣленное содержаніе: это Общее Учрежденіе Министерствъ начиналось Главою 1: «Общее раздѣленіе Государственныхъ Дѣлъ», гдѣ въ §§ 1—3 были точно перечислены министерства и тѣ главныя управленія, которыя составляютъ отдѣльныя министерства; такимъ образомъ § 213 имѣлъ ссылочный характеръ: его содержаніе раскрывалось параграфами 1—3 того же Учрежденія. Въ нынѣ дѣйствующемъ Учр. Мин. ст. 159 повторяетъ § 213 Учрежденія 1811 г., но §§ 1—3 въ Сводъ не включены и никакимъ соотвѣтственнымъ постановленіемъ не замѣнены, отъ чего въ дѣйствующемъ Учр. Мин. самой главы «Общее раздѣленіе Государственныхъ дѣлъ» не оказалось, и постановленіе ст. 159 явилось само по себѣ лишеннымъ всякаго содержанія [1]), хотя это постановленіе вполнѣ точно выражаетъ тотъ фактъ, что у насъ существуютъ главныя управленія, тождественныя министерствамъ, и главныя управленія, не признаваемыя отдѣльными министерствами.

Какія именно главныя управленія должны быть внесены какъ въ ту, такъ и въ другую категорію, можетъ быть установлено только путемъ анализа законовъ, опредѣляющихъ права даннаго главноуправляющаго. При этомъ рѣшающее значеніе для вопроса, составляетъ ли данное главное управленіе «отдѣльную часть», или не составляетъ, имѣетъ то обстоятельство, отнесено ли это главное управленіе къ составу какого либо

[1]) Поэтому нельзя согласиться съ проф. бар. Нольде, „Очерки русскаго конституціоннаго права“, II, Совѣтъ Министровъ, стр. 83, который усматриваетъ въ ст. 159 Учр. Мин. изд. 1892 г. „свидѣтельство склонности Сперанскаго къ чисто словеснымъ опредѣленіямъ“.

министерства, или не отнесено, составляя въ послѣднемъ случаѣ, дѣйствительно, «отдѣльную часть» [1]). На основаніи этого признака можно установить, что изъ главныхъ управленій приравниваются министерствамъ: 1) Гл. Упр. Землеустройства и Земледѣлія (хотя это повидимому прямо нигдѣ въ законѣ не выражено) и 2) Главное Упр. Государственнаго Коннозаводства (главноуправляющій которымъ пользуется однако правами и властью министровъ только «по ввѣренному ему вѣдомству», и потому напр. не являлся по должности членомъ ни Государственнаго Совѣта, ни Комитета Министровъ, а теперь не является членомъ Совѣта Министровъ).

Затѣмъ имѣются главноуправляющіе, пользующіеся правами министровъ и стоящіе во главѣ учрежденій, не называющихся ни министерствами, ни главными управленіями; таковы: 1) главноуправляющій Собственной Его Имп. Вел. Канцеляріи, 2) главноуправляющій Собственной Его Имп. Вел. Канцеляріи по Учрежденіямъ Императрицы Маріи, и 3) главноуправляющій Канцеляріи Его Имп. Вел. по принятію Прошеній, на Высочайшее Имя приносимыхъ. Эти лица по своему вѣдомству пользуются всѣми правами министровъ, но не являются членами Совѣта Министровъ; самыя же эти учрежденія являются совершенно самостоятельными, не входящими въ составъ какого-либо Министерства или главнаго управленія.

Наконецъ имѣется еще нѣсколько лицъ, носящихъ спеціальныя наименованія и приравниваемыхъ къ Министрамъ. Сюда относятся: 1) государственный контролеръ, начальникъ государственнаго контроля; ему вообще присвоены всѣ права министровъ; 2) оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода, тоже пользующійся правами министровъ; и 3) государственный секретарь—начальникъ Государственной Канцеляріи; по отношенію къ ней онъ пользуется правами министра, пользуется правами министра еще и въ томъ отношеніи, что по ст. 65 Учр. Гос. Сов. имъ скрѣпляются законы; но онъ повидимому не является членомъ Совѣта Министровъ.

Относительно оберъ-прокурора Св. Синода слѣдуетъ замѣтить, что

---

1) На этомъ основаніи можно установить, что не являются „отдѣльными частями“ и въ „общемъ раздѣленіи государственныхъ дѣлъ не составляютъ отдѣльнаго управленія“ слѣдующія главныя управленія: Гл. Упр. Почтъ и Телеграфовъ, Гл. Упр. по дѣламъ Печати, Гл. Упр. по дѣламъ Мѣстнаго Хозяйства (всѣ три въ составѣ М.-ва Вн. Дѣлъ, Учр. Мин., ст. 308 по Прод. 1906 г.): Гл. Упр. Генеральнаго Штаба, Гл. Интендантское Управленіе, Гл. Артиллерійское Упр., Гл. Инженерное Упр., Гл. Военно-Медицинское Упр., Гл. Упр. Казачьихъ Войскъ, Гл. Упр. Военно-учебныхъ заведеній, Гл. Военно-Судное Упр. (всѣ семь въ составѣ Военнаго М-ва, Учр. Мин., ст. 841 и прим. къ ст. 839 по Прод. 1906 г.); Гл. Гидрографическое Упр., Гл. Упр. Кораблестроенія и Снабженія, Гл. Военно-Морское Судное Упр. (всѣ три въ составѣ Морского М-ва, Учр. Мин., ст. 865); — Гл. Упр. Неокладныхъ Сборовъ и Казенной Продажи Питей (въ составѣ Мин-ва Финансовъ, Учр. Мин. ст. 465 по Прод. 1906 г.);—Гл. Тюремное Упр. (въ составѣ Мин-ва Юстиціи, Учр. Мин., ст. 768 по Прод. 1906 г.); — Въ особомъ положеніи находится Гл. Упр. Удѣловъ. Оно по ст. 882 Учр. Мин. состоитъ въ составѣ Мин-ва Имп. Двора, но, какъ мы увидимъ ниже, оно сохранило (отъ того времени, когда было особымъ м-вомъ) нѣкоторыя особыя права (непосредственныя отношенія къ Пр. Сенату).

его положеніе въ теченіе всего XIX в. было весьма неопредѣленно. По буквѣ закона оберъ-прокуроръ является лишь органомъ надзора за законностью церковнаго управленія («блюститель за исполненіемъ законныхъ постановленій по церковному устройству», Уст. Дух. Консист., ст. 285), при чемъ высшимъ органомъ церковнаго управленія признается Св. Прав. Синодъ (Осн. Зак. изданій 1832—1892 гг. ст. 43, изд. 1906 г. ст. 65, и Уст. Дух. Консист. ст. 2). Но фактическое положеніе вещей всегда было инымъ. Оберъ-прокуроръ имѣлъ право всеподданнѣйшихъ докладовъ; по его представленіямъ назначались и самые члены Синода; онъ былъ начальникомъ синодской канцеляріи и другихъ учрежденій при Синодѣ. Въ его рукахъ такимъ образомъ сосредоточивалась подготовка дѣлъ къ докладу Синоду, самый докладъ дѣлъ Синоду, исполненіе его резолюцій, всеподданнѣйшій докладъ по дѣламъ, разсмотрѣннымъ Синодомъ; по епархіямъ въ консисторіяхъ главною рабочею силою были секретари и канцелярія, а секретари назначались оберъ-прокуроромъ и были ему подчинены. На почвѣ этихъ условій создалось первенствующее положеніе оберъ-прокурора въ дѣлахъ церковнаго управленія, что начало проявляться особенно рѣзко со времени назначенія оберъ-прокуроромъ гусарскаго полковника гр. Пратасова (1836 г.), властной личности, пользовавшейся большимъ вліяніемъ на Государя. По отношенію къ реформированнымъ имъ синодскимъ учрежденіямъ (канцеляріи и департаментамъ) и консисторіямъ онъ получилъ всѣ права министра, но званія министра не получилъ; должность оберъ-прокурора продолжала числиться въ IV классѣ, и оберъ-прокуроръ (по должности) не былъ членомъ ни Государственнаго Совѣта, ни Комитета Министровъ. По законамъ 29 марта 1835 г. (П. С. З., № 8007) и 1 марта 1839 г. (П. С. З., № 12068), сохранившимъ свою силу до 1904 г., оберъ-прокуроръ Св. Синода приглашался въ Комитетъ Министровъ «для объясненій» по дѣламъ своего вѣдомства (ст. 17 Учр. Ком. Мин. изд. 1892 г.), т. е. не былъ членомъ Комитета. 13 дек. 1865 г. была учреждена должность товарища оберъ-прокурора, при чемъ ей были предоставлены всѣ права и обязанности товарищей министра. Въ 1880 г. К. П. Побѣдоносцеву, въ томъ же году назначенному оберъ-прокуроромъ Св. Синода, лично, но не по должности было повелѣно присутствовать въ Комитетѣ Министровъ; членомъ Гос. Совѣта онъ былъ уже съ 1872 г. Такимъ образомъ за время пребыванія въ этой должности Побѣдоносцева, т. е. до конца самодержавнаго режима, оберъ-прокуроръ, частью по должности, частью лично, какъ К. П. Побѣдоносцевъ, пользовался всѣми тѣми правами, которыя въ то время были характерными для министровъ: имѣлъ всеподданнѣйшій докладъ, засѣдалъ въ Гос. Совѣтѣ и въ Комитетѣ Министровъ. Наконецъ Выс. утв. 6 дек. 1904 г. мнѣніемъ Гос. Совѣта оберъ-прокурору Св. Синода были предоставлены всѣ права министра.

III.—Ближайшее распредѣленіе дѣлъ между отдѣльными министерствами по установившимся взглядамъ признается вопросомъ съ правовой

точки зрѣнія безразличнымъ и предоставляется власти главы государства [1]). Это вполнѣ послѣдовательно, въ особенности въ виду того, что самое учрежденіе отдѣльныхъ министерствъ и упраздненіе ихъ признается дѣломъ административнымъ, требующимъ вмѣшательства законодательной власти исключительно по вопросу объ ассигнованіи нужныхъ кредитовъ (см. томъ I, стр. 175—180). Съ формально-юридической точки зрѣнія вопросъ сомнѣнія не представляетъ, ибо дѣйствительно можно утверждать, что съ правовой точки зрѣнія представляетъ значеніе вопросъ, вѣдается ли данное дѣло министерствомъ или мѣстнымъ учрежденіемъ, министерствомъ или судомъ; но какимъ именно министерствомъ—это безразлично, ибо всѣ министерства тождественны по своей организаціи и по предѣламъ и характеру власти.

Нельзя однако не замѣтить, что практически вопросъ не такъ простъ и не такъ безразличенъ. Почти каждое министерство имѣетъ извѣстныя традиціи, и практически далеко не безразлично, въ какія именно руки попадетъ данное дѣло. Министерство Юстиціи, хотя бы потому, что въ немъ много судебныхъ дѣятелей, привыкшихъ дѣйствовать по собственному убѣжденію, привыкшихъ къ независимости отъ начальства, мало по малу пріобрѣтало другой обликъ, чѣмъ напр. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, глава котораго является шефомъ жандармовъ, неизбѣжно проникающимся опредѣленными точками зрѣнія и передающимъ ихъ своимъ подчиненнымъ. Поэтому практически для даннаго рода дѣлъ не безразлично, въ какія именно руки онъ попадаетъ.

У насъ распредѣленіе дѣлъ между отдѣльными министерствами всегда производилось актами законодательными, которые однако, какъ мы знаемъ, въ дореформенной Россіи не отличались отъ актовъ верховнаго управленія ни по силѣ своей, ни по формѣ. Что же касается конституціонной Россіи, то въ ней, если не ошибаемся, не было ни одного случая перенесенія какого либо рода дѣлъ изъ предметовъ вѣдомства одного министерства въ вѣдомство другого.

IV.—Вопросъ о взаимномъ отношеніи министерствъ другъ ко другу представляетъ одинъ изъ наиболѣе больныхъ и наименѣе разработанныхъ вопросовъ нашего административнаго права.

Первоначально, въ 1802 г. было собственно учреждено одно министерство, состоявшее изъ 8 министровъ. Этотъ взглядъ на всѣ министерства, какъ на нѣчто, составляющее одно государственное установленіе, до нѣкоторой степени отражается и на дѣйствующемъ Учр. Министерствъ и является естественнымъ послѣдствіемъ неустранимаго стремленія внести

[1]) Ср. M. Seydel. Bayerisches Staatsrecht, томъ II, стр. 324.—Въ Пруссіи компетенція отд. министерствъ установлена закономъ 13 марта 1879 г. Изъ мотивовъ къ этому закону видно, что законодательная нормировка этого вопроса не признавалась необходимою; но вмѣстѣ съ тѣмъ признано, что коль скоро компетенція министерствъ установлена закономъ, она впредь можетъ быть измѣнена лишь закономъ же. Löning, Verwaltungsrecht, стр. 58, вып. 2. —Для Англіи ср. Wilson, L'Etat, т. II, стр. 73.

извѣстное единство въ государственное управленіе. Ст. 152 Учр. Мин. изд. 1892 г. говоритъ, что «въ порядкѣ государственныхъ силъ, министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія». Ст. 182 того же Учр. Мин. гласитъ: «поелику всѣ Министерства составляютъ единое управленіе, то ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣляться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли. Раздѣленіе разныхъ частей управленія по Министерствамъ не есть раздѣленіе самого управленія, которое по существу своему всегда должно быть едино». И раздѣльность вѣдомствъ, поскольку она признается въ законѣ, сводится къ тому, что по ст. 183 и 184 Учр. Мин. «ни одинъ министръ не долженъ самъ собою входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому», и «въ дѣлахъ, прикосновенныхъ разнымъ Министерствамъ, каждый министръ обязанъ требовать содѣйствія другихъ посредствомъ сношеній».

Первоначально единство Министерствъ повидимому не было фикціей. Министры, по крайней мѣрѣ въ первые годы царствованія Александра I, были дѣйствительно объединены между собою и личною близостью къ Государю, и тѣмъ, что доклады Государю шли черезъ Комитетъ Министровъ, т. е. представляли до нѣкоторой степени совмѣстный актъ всѣхъ министровъ. Впослѣдствіи, когда Государь по постояннымъ своимъ отлучкамъ терялъ связь съ дѣлами управленія, и тѣ дѣла, которыя должны были бы получать Высочайшее разрѣшеніе, приводились въ исполненіе по журналамъ Комитета Министровъ, этотъ Комитетъ опять таки началъ являться тѣснымъ связующимъ звеномъ между отдѣльными министрами, и хотя его и называли «комитетомъ взаимнаго одолженія» (одинъ министръ не возражалъ другому для того, чтобы тотъ не возражалъ ему), но во всякомъ случаѣ несомнѣнно, что тутъ съ пользою или вредомъ для государства, но устанавливалось дѣйствительное единство всѣхъ министерствъ. И рядъ признаковъ, болѣе или менѣе косвенныхъ, указываетъ на то, что рѣзкаго антагонизма между министерствами не было,— по крайней мѣрѣ этотъ антагонизмъ не принималъ характера чего то принципіальнаго. Напр. бывали случаи, когда во время болѣзни одного министра исполненіе его должности поручалось другому министру, такимъ образомъ соединявшему (временно) два портфеля [1]).

Съ теченіемъ времени съ развитіемъ централизаціи и многодѣланія въ министерствахъ и въ силу чрезвычайной спеціализаціи дѣлъ, воздѣйствіе одного министерства на другое вообще стало менѣе возможно.

---

[1]) Напр., въ 1816 г. во время болѣзни министра юстиціи Трощинскаго исполненіе его обязанностей было возложено на министра внутреннихъ дѣлъ, сохранившаго управленіе и этимъ Министерствомъ.—Сборникъ Матерьяловъ, извлеченныхъ изъ архива Собственной Его Имп. Величества Канцеляріи, томъ IV, стр. 256 (рескриптъ 14 авг. 1816 г.). Въ настоящее время совмѣщеніе въ одномъ лицѣ должностей такихъ министровъ, какъ внутреннихъ дѣлъ и юстиціи, показалось бы чѣмъ то совершенно несообразнымъ. Еще въ 1867 г. кн. Урусовъ, будучи главноуправляющимъ II Отдѣленіемъ Собственной Е. И. В. Канцеляріи, управлялъ и Министерствомъ Юстиціи (П. Майковъ. Второе Отдѣленіе Собственной Е. И. В. Канцеляріи. 1906 г., стр. 504).

министерства стали не столько органами руководительства и политическаго направленія (въ чемъ дѣйствительно возможно и желательно единство), но обратились въ техническія установленія, въ административныя учрежденія, гдѣ производятся самыя мелочи административной работы, а въ этомъ по самому существу дѣла для объединенія мѣста нѣтъ.

Кромѣ того рядъ другихъ условій приводилъ къ дальнѣйшему росту разрозненности министерствъ. Прежде всего, съ удаленіемъ Государя отъ русскаго общества, что сказалось особенно сильно втеченіе двухъ послѣднихъ царствованій, министры утратили характеръ личныхъ друзей Государя (этотъ характеръ они нерѣдко носили еще въ царствованіе Александра II). Дворъ оказался замкнутою величиною внѣ русскаго общества и внѣ русской бюрократіи. Придворныя вліянія продолжаютъ играть въ дѣлахъ управленія извѣстную, подъ часъ весьма активную роль, но уже всегда случайную и закулисную. За послѣднее время министры обратились въ лицъ, съ Государемъ въ непосредственныхъ личныхъ отношеніяхъ не состоящихъ, ему очень часто лично почти не извѣстныхъ. При такихъ условіяхъ говорить объ объединеніи управленія особою Государя уже не приходится.

Комитетъ Министровъ за долго до своего упраздненія пересталъ играть объединяющую роль: онъ обратился въ особую инстанцію, гдѣ разрѣшались извѣстныя дѣла, выходившія изъ предѣловъ власти отдѣльныхъ министровъ, но не вопросы общаго направленія административной политики. Комитетъ Министровъ по общему правилу не былъ мѣстомъ, гдѣ бы разрѣшались вопросы о томъ, какъ тому или другому министру надлежитъ дѣйствовать въ дѣлахъ его вѣдомства, въ дѣлахъ, разрѣшаемыхъ его властью. Затѣмъ разрозненность министерствъ увеличивалась между прочимъ еще и отъ того, что отдѣльные министры, назначенные въ разные сроки, подъ вліяніемъ разныхъ возникавшихъ вѣяній, не представляли между собою никакого солидарнаго единства и нерѣдко являлись политическими противниками одни другихъ.

Съ теченіемъ времени антагонизмъ отдѣльныхъ министерствъ значительно усилился въ виду того, что по отдѣльнымъ министерствамъ выработалась своя особая вѣдомственная политика, несогласная съ политикою другихъ вѣдомствъ (Министерство Вн. Дѣлъ отстаивало земскихъ начальниковъ отъ всѣхъ нападокъ на нихъ, Министерство Юстиціи одно время было принципіальнымъ ихъ врагомъ). Наконецъ, къ концу XIX в. междувѣдомственная борьба начала занимать весьма значительную долю вниманія и энергіи многихъ министровъ; нерѣдко можно было наблюдать противодѣйствіе какого либо министра тому или другому государственному начинанію только потому, что оно исходило отъ вѣдомства, съ которымъ существовали натянутыя отношенія. Въ этой борьбѣ вѣдомствъ и министровъ рисковали самыми насущными интересами государства. Записки министра финансовъ С. Ю. Витте съ доказательствами того, что земское самоуправленіе противорѣчитъ началамъ самодержавія, направленныя противъ министерства внутреннихъ

дѣлъ, отстаивавшаго земство, — характерный примѣръ подобной борьбы.

Наконецъ, въ виду уже отмѣченнаго выше свойства крупныхъ бюрократическихъ учрежденій подчинять начальство вліянію его подчиненныхъ и ихъ административной рутинѣ, нѣкоторыя изъ нашихъ вѣдомствъ пріобрѣли политическую и административную физіономію до нѣкоторой степени независимую отъ личности министра. Мало по малу выработавшіяся специфическія «вѣдомственныя точки зрѣнія» съ теченіемъ времени, благодаря тому, что, отстаивая ихъ, приходилось постоянно вести полемику съ другими министерствами,—обратились, если такъ можно выразиться, въ вопросы вѣдомственнаго самолюбія, что иногда исключало возможность соглашеній по вопросамъ повидимому самымъ нейтральнымъ.

Не малое значеніе въ процессѣ обособленія отдѣльныхъ министерствъ въ самодовлѣющія вѣдомства имѣла та особенность русской мѣстной администраціи XIX вѣка, что чуть ли не каждое вѣдомство имѣло свои особые мѣстные органы. Въ этомъ отношеніи наша мѣстная администрація представляетъ полную противоположность напр. французской, гдѣ префектъ и префектура являются мѣстными органами всѣхъ министерствъ. У насъ Министерство Финансовъ имѣетъ казенную палату и управленіе акцизными сборами; Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія—управленія государственныхъ имуществъ; Государственный Контроль — контрольную палату; Министерство Юстиціи—судебныя установленія, и т. д. Даже тѣ мѣстныя учрежденія, которыя по смыслу закона носятъ внѣвѣдомственный характеръ—губернаторы и губернскія правленія,—въ силу вещей приняли вѣдомственный характеръ и на дѣлѣ какъ бы оказались мѣстными органами Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, какъ министерства, съ которымъ у нихъ существовали болѣе тѣсныя связи.

Совокупность всѣхъ этихъ условій привела къ тому, что, благодаря розни между вѣдомствами, при почти полномъ отсутствіи того, что бы этой розни сколько нибудь активно противодѣйствовало, наша администрація, такъ сказать, расщепилась на рядъ совершенно самостоятельныхъ единицъ, изъ которыхъ каждая, не чувствуя своей зависимости отъ другихъ и своей связи съ ними, вела самостоятельную государственную политику и всячески охраняла свою самостоятельность. Подобнаго порядка вещей не существуетъ ни въ одномъ другомъ культурномъ государствѣ.

Съ точки зрѣнія силы правительства и активности его работы разрозненность отдѣльныхъ вѣдомствъ и ихъ антагонизмъ являлись условіемъ крайне неблагопріятнымъ.

Но съ извѣстной точки зрѣнія эти вѣдомственныя войны являлись великимъ благомъ для государства. Въ теченіе всего XIX в. министры были единственною политическою силою въ Россіи, и то, чего они желали, нигдѣ и ни въ чемъ не могло бы встрѣтить противодѣйствія и сопротивленія. Еслибы всѣ министры дѣйствовали солидарно, то не было

бы такого плана, котораго они не могли бы осуществить. Если какіе либо проекты гр. Д. А. Толстого,—вродѣ упраздненія земства или замѣны выборнаго земства земствомъ по назначенію, или первоначальная редакція положенія о земскихъ начальникахъ — не осуществились, то только благодаря противодѣйствію другихъ министровъ.

Указанныя выше междувѣдомственныя сношенія имѣли въ до-конституціонной Россіи существенное практическое значеніе. Почти каждое административное мѣропріятіе затрагиваетъ интересы, ввѣренные разнымъ вѣдомствамъ, и потому при ревнивомъ отношеніи каждаго вѣдомства къ своей самостоятельности вызываетъ необходимость въ предварительныхъ ихъ соглашеніяхъ. И если такое соглашеніе бывало достигнуто, то вопросъ разрѣшался окончательно, ибо за исключеніемъ того случая, когда данная мѣра могла быть отмѣнена Сенатомъ по ея незаконности, ни съ чьей стороны противодѣйствія ей оказано быть не могло. Съ другой стороны, необходимость получить согласіе заинтересованныхъ вѣдомствъ на практикѣ нерѣдко приводила къ тому, что изданіе даннаго распоряженія затягивалось на неопредѣленное время.

Еще большее значеніе эти междувѣдомственныя сношенія имѣли по дѣламъ законодательнымъ. Согласно установившимся административнымъ обычаямъ, заключенія по всѣмъ законопроектамъ испрашивались отъ всѣхъ вѣдомствъ. Законопроектъ, выработанный какою либо внѣвѣдомственною коммиссіею, состоявшею изъ дѣйствительныхъ спеціалистовъ въ данномъ вопросѣ, все таки разсылался по министерствамъ и главнымъ управленіямъ. Проектъ Уголовнаго Уложенія, выработанный лучшими нашими криминалистами, былъ посланъ и на заключеніе Главнаго Управленія Коннозаводства. Эти заключенія вѣдомствъ были для каждаго проекта рѣшающимъ моментомъ. Проектъ, противъ котораго заинтересованныя вѣдомства или всѣ вѣдомства вообще не возражали, имѣлъ всѣ шансы пройти и въ Государственномъ Совѣтѣ безъ малѣйшаго противодѣйствія, и члены Государственнаго Совѣта, не принадлежавшіе къ числу министровъ, только въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ рѣшались идти противъ проекта, не вызвавшаго разногласій въ средѣ министровъ. Такимъ образомъ единственною имѣвшею практическое значеніе формою обсужденія законопроектовъ и существенныхъ административныхъ мѣръ втеченіе послѣдней четверти XIX в. было именно разсмотрѣніе ихъ «подлежащими», а иногда и всѣми вообще министерствами [1]).

---

[1]) При этомъ выработались извѣстныя правила: каждое вѣдомство могло критиковать данный проектъ въ любомъ отношеніи, но нѣкоторыя вѣдомства признавались преимущественно призванными къ обсужденію проекта съ той или иной спеціальной точки зрѣнія: такъ, Министерство Финансовъ и Гос. Контроль признавались главнымъ образомъ заинтересованными въ томъ, чтобы проектируемая мѣра не вызывала лишнихъ расходовъ казны; Министерство Юстиціи и II-е Отдѣленіе Собственной Его Имп. Величества Канцеляріи (впослѣдствіи Кодификаціонный Отдѣлъ Государственнаго Совѣта, а съ 1892 г. Государственная Канцелярія) считались заинтересованными въ соотвѣтствіи законопроектовъ „теоретическимъ основаніямъ и существующимъ законоположеніямъ". Ср. Майковъ. Второе Отдѣленіе Собственной Его Имп.

V. Что касается тѣхъ формъ, въ которыхъ выражается взаимодѣйствіе министерствъ, или въ которыя облекаются ихъ совмѣстныя дѣйствія, то это, во первыхъ, «заключенія» по тому или другому вопросу (отдѣльному дѣлу или проекту закона), испрашиваемыя у заинтересованныхъ или «подлежащихъ», или же у всѣхъ вообще министровъ [1]. «Заключеніе» того или другого вѣдомства не связываетъ вѣдомство запрашивающее, и если напр. дѣло подлежитъ внесенію въ Совѣтъ Министровъ, то данное министерство, составивъ проектъ разрѣшенія этого дѣла и испросивъ заключенія подлежащаго вѣдомства, можетъ съ этимъ заключеніемъ не согласиться и внести въ Совѣтъ свое первоначальное предположеніе, лишь указавъ въ своей печатной запискѣ, что такое то вѣдомство съ предполагаемымъ разрѣшеніемъ даннаго дѣла не согласно, и по такимъ то основаніямъ.

Другою формою совмѣстныхъ дѣйствій отдѣльныхъ министерствъ является принятіе извѣстныхъ мѣръ по «соглашенію» двухъ или нѣсколькихъ министерствъ [2]. Когда говорится о принятіи той или другой мѣры по «соглашенію» нѣсколькихъ министерствъ, то предполагается, что относительно этой мѣры подлежащіе министры столкуются и выработаютъ рѣшеніе, относительно котораго всѣ согласны. Если министры къ соглашенію придти не могутъ, то по буквѣ закона примиряющею ихъ инстанціею является Пр. Сенатъ [3]. Эта роль Сената на-

---

Вел. Канцеляріи, стр. 609, вын. — И если „заинтересованное" вѣдомство со своей точки зрѣнія противъ проекта не возражало, то замѣчаніямъ постороннихъ вѣдомствъ придавалось сравнительно уже меньшее значеніе.

[1]) Это испрошеніе заключеній иногда въ законѣ и въ административной практикѣ называется „сношеніемъ" съ заинтересованнымъ вѣдомствомъ. Напр. по ст. 274 Уст. Пошл. порядокъ отчетности по взиманію крѣпостныхъ пошлинъ и контроля надъ ними устанавливается министромъ юстиціи по сношенію съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ.

[2]) Сенатъ можетъ предложить тому или другому министру дать свое заключеніе по данному дѣлу по соглашенію съ такимъ то министромъ; законъ нерѣдко уполномочиваетъ министровъ на изданіе тѣхъ или другихъ распоряженій по соглашенію съ другимъ министромъ: порядокъ отчетности по взиманію пошлинъ съ застрахованія имуществъ устанавливается министромъ финансовъ по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ и государственнымъ контролеромъ (Уст. Пошл., ст. 383); порядокъ дѣйствія полиціи при исполненіи обязанностей, возлагаемыхъ на нее постановленіями Устава о Табачномъ Сборѣ, опредѣляется инструкціею, издаваемою министромъ финансовъ по соглашенію съ министромъ вн. д. (Уст. Акц. Сб., ст. 107), и мн. др.

[3]) Учр. Мин., ст. 176. Дѣла исполнительныя общія представляются на разрѣшеніе Пр. Сената: 1) когда въ образѣ исполненія встрѣтится недоумѣніе или затрудненіе, коего разрѣшеніе, не предполагая новаго закона или отмѣны прежняго, зависитъ не отъ одного министерства, но отъ общаго соображенія и содѣйствія другихъ; 2) когда между разными частями управленія, какъ въ министерствахъ, такъ и въ губернскихъ начальствахъ произойдетъ сомнѣніе въ точной принадлежности самого предмета исполненія; 3) когда дѣйствіе какой либо принятой мѣры или точное исполненіе данныхъ предписаній по одной части будетъ преграждаемо въ другой предписаніями или мѣрами противными, или же бездѣйствіемъ или прекословіемъ начальствъ подчиненныхъ; 4) когда мѣра, пріемлемая въ одномъ министерствѣ, по существу своему зависитъ отъ соображенія или требуетъ содѣйствія другихъ, или когда по теченію дѣлъ въ одномъ министерствѣ признано будетъ нужнымъ усилить принятыя мѣры содѣйствіемъ другихъ, 7) когда признано будетъ нужнымъ собрать общія свѣдѣнія, коихъ составленіе и предметы относятся не къ одному министерству, но предполагаютъ содѣйствіе другихъ.

ходится въ связи съ тѣмъ основнымъ взглядомъ Сперанскаго (не получившимъ впрочемъ послѣдовательнаго выраженія и примѣненія въ нашемъ законодательствѣ), что министерства не являются отдѣльнымъ отъ Сената установленіемъ, но суть сами Сенатъ. Надо впрочемъ сказать, что съ постепеннымъ отдаленіемъ I-го департамента Пр. Сената отъ активной администраціи и съ пріобрѣтеніемъ этимъ департаментомъ характера административнаго суда эта примиряющая и объединяющая роль Сената, установленная въ нѣкоторыхъ постановленіяхъ закона, съ теченіемъ времени неукоснительно теряла свое практическое значеніе. Такого рода дѣлъ въ Пр. Сенатъ, на сколько намъ извѣстно, почти не вносилось, по крайней мѣрѣ, по установившейся практикѣ никогда не вносилось дѣлъ, гдѣ вопросъ шелъ о томъ, какую именно мѣру надлежитъ признать цѣлесообразною. Пр. Сенатъ въ томъ указѣ, который пришлось бы издать по такого рода дѣлу, не могъ бы сослаться ни на какое постановленіе закона, а на соображенія цѣлесообразности и административной политики Сенатъ вообще не ссылается, вполнѣ правильно исходя изъ той мысли, что эти соображенія ближе извѣстны министрамъ.

На дѣлѣ объединяющимъ органомъ отчасти являлся Государь, ибо въ случаѣ разногласія между отдѣльными министрами каждый министръ могъ при своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ испросить Высочайшаго Его Величества указанія, какъ надлежитъ поступить въ томъ или другомъ случаѣ. Но по установившимся традиціямъ повидимому не было принято доводить до свѣдѣнія Государя о возникшихъ разногласіяхъ министровъ, и министръ, который сталъ бы, такъ сказать, забѣгать къ Государю съ каждымъ возникающимъ разногласіемъ, вызвалъ бы сильное недовольство всѣхъ своихъ коллегъ. Только министры особенно сильные и вліятельные у Государя, напр. министръ внутреннихъ дѣлъ Толстой, могли часто прибѣгать къ этому средству.

Обыкновенно соглашеніе между пререкающимися вѣдомствами устанавливалось по дѣламъ законодательнымъ черезъ посредство Государственнаго Совѣта при разсмотрѣніи имъ законопроектовъ, а по дѣламъ административнымъ—черезъ посредство Комитета Министровъ [1]). При этомъ выработалось слѣдующее правило: если разногласіе между министрами возникало по вопросу о томъ, какъ тотъ или иной вопросъ долженъ быть разрѣшенъ по закону, т. е. когда вопросъ ставился на почву толкованія дѣйствующихъ законовъ, то въ виду того общаго правила, что Сенатъ есть хранитель законовъ, вопросъ вносился на разрѣшеніе Сената, который, основываясь на точномъ смыслѣ закона, могъ предложить министрамъ разрѣшить данное дѣло въ такомъ то смыслѣ. Наоборотъ, если въ дѣлѣ возникало разногласіе по вопросу о цѣлесообразности, по вопросу административной политики, то дѣло переносилось на разсмотрѣніе Комитета Министровъ.

---

[1]) Ст. 24 Учр. Ком. Мин. изд. 1892 г.: „Изъ дѣлъ текущихъ представляются въ Комитетъ отъ Министровъ: 1) дѣла, по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ Министерствъ...“

Особою формою установленія соглашеній между «заинтересованными вѣдомствами» издавна являются междувѣдомственныя комиссіи, состоящія изъ представителей разныхъ министерствъ; комиссіи эти бываютъ двухъ типовъ: во первыхъ, представители вѣдомствъ могутъ быть лишены самостоятельнаго рѣшающаго голоса, представляютъ каждый своего министра и по мѣрѣ силъ и умѣнія отстаиваютъ его точку зрѣнія, при чемъ, если мнѣнія отдѣльныхъ вѣдомствъ окажутся несовпадающими, то представители каждаго вѣдомства могутъ только сказать, что они доложатъ своему министру о тѣхъ соображеніяхъ, которыя приводились въ пользу другой точки зрѣнія. Во вторыхъ, возможны комиссіи, гдѣ представителямъ вѣдомствъ предоставляется высказывать окончательное заключеніе отъ имени своего вѣдомства. Эта форма устраняетъ цѣлый рядъ задержекъ и потому даетъ болѣе спорую работу, но такія комиссіи, вообще говоря, возможны только по вопросамъ, которымъ министры придаютъ сравнительно менѣе существенное значеніе.

Наконецъ за самое послѣднее время вмѣсто специальныхъ комиссій, создаваемыхъ для предварительной разработки какого либо отдѣльнаго вопроса, возникаетъ рядъ постоянныхъ учрежденій съ установленною закономъ компентенціею, нерѣдко съ правомъ разрѣшенія тѣхъ или иныхъ дѣлъ, при чемъ эти учрежденія, входящія въ составъ того или другого министерства, составляются изъ представителей нѣсколькихъ «заинтересованныхъ» вѣдомствъ [1]). По общему правилу постановленіе такого учрежденія, принятое большинствомъ голосовъ, признается окончательнымъ, если данное междувѣдомственное учрежденіе является органомъ лишь совѣщательнымъ. Если же это учрежденіе имѣетъ рѣшающую власть, то его постановленія признаются окончательно состоявшимися, когда приняты единогласно; когда же кто либо изъ представителей постороннихъ вѣдомствъ остается при особомъ мнѣніи, то министръ, въ вѣдомствѣ котораго состоитъ данное учрежденіе, сносится съ тѣмъ министромъ, чей представитель остался «при мнѣніи», и если соглашенія между министрами этими сношеніями не достигается, то дѣло переносится на разсмотрѣніе Совѣта Министровъ [2]).

---

[1]) Число этихъ представителей весьма различно: отъ двухъ—въ совѣтѣ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, находящемся въ составѣ М-ва Вн. Д. (представители Мин. Ф-совъ и Главн. Управленія Земледѣлія и Землеустройства—Учр. Мин. Прил. къ прим. къ ст. 363 по Прод. 1906 г. ст. 3), до 12-ти—въ медицинскомъ совѣтѣ (Учр. Мин., прил. къ ст. 386, по Прод. 1906 г., ст. 12).

[2]) Такой порядокъ установленъ для совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства (прил. къ прим. къ ст. 363 Учр. Мин. по Прод. 1906 г., ст. 21),—для комитета управленія желѣзныхъ дорогъ (Прил. къ ст. 717 Учр. Мин. по Прод. 1906 г., ст. 43),—для комитета управленія по сооруженію желѣзныхъ дорогъ (Прил. къ ст. 717 Учр. Мин. по Прод. 1906 г., ст. 56),—для комитета управленія внутреннихъ водяныхъ путей и шоссейныхъ дорогъ (Прил. къ ст. 717 Учр. Мин. по Прод. 1906 г., ст. 69),—для главнаго по фабричнымъ и городскимъ дѣламъ присутствія (Прил. къ ст. 618[1] Учр. мин. по Прод. 1906 г., ст. 129),—для совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ (ст. 738 Учр. Мин. по Прод. 1906 г.),—для совѣта по тарифнымъ дѣламъ (ст. 500 Учр. Мин. по Прод. 1906 г.),—для комитета по портовымъ дѣламъ (Прил. къ ст. 618[1] Учр. Мин. по Прод. 1906 г., ст. 166).—Въ видѣ исключенія можно указать на такія междувѣдомственныя учрежденія съ рѣшающею властью, гдѣ дѣла рѣшаются про-

VI. Изложенное положеніе вещей существенно измѣнилось или по крайней мѣрѣ должно было существенно измѣниться съ реформою Совѣта Министровъ, произведенною указомъ 19 октября 1905 г. «о мѣрахъ укрѣпленія единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій» [1]), и съ упраздненіемъ Комитета Министровъ.

Согласно ст. 1 Учр. Сов. Мин., «на Совѣтъ Министровъ возлагается направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ какъ законодательства, такъ и высшаго государственнаго управленія». Что касается дѣлъ законодательныхъ, то согласно ст. 14 Учр. Сов. Мин., «предположенія главныхъ начальниковъ вѣдомствъ, равно какъ особыхъ совѣщаній, комитетовъ и коммиссій по предметамъ законодательства, а также по инымъ, подлежащимъ вѣдѣнію Гос. Думы и Гос. Совѣта, не могутъ быть вносимы въ сіи установленія безъ предварительнаго разсмотрѣнія въ Совѣтѣ Министровъ главныхъ основаній этихъ предположеній и ихъ существенныхъ частей». Относительно дѣлъ управленія установлено то правило, что «никакая имѣющая общее значеніе мѣра управленія не можетъ быть принята главными начальниками вѣдомствъ помимо Совѣта Министровъ. Предсѣдателю Совѣта доставляются Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями безотлагательно свѣдѣнія о всѣхъ выдающихся, происходящихъ въ государственной жизни событіяхъ и вызванныхъ ими мѣрахъ и распоряженіяхъ. Таковыя мѣры и распоряженія Предсѣдатель Совѣта, если признаетъ нужнымъ, предлагаетъ на обсужденіе Совѣта» (ст. 15).

Ту же цѣль объединенія дѣятельности отдѣльныхъ вѣдомствъ имѣетъ и правило ст. 18 Учр. Сов. Мин.: «Главными начальниками вѣдомствъ сообщаются Предсѣдателю Совѣта Министровъ предварительно всѣ подлежащіе представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе, всеподданнѣйшіе доклады, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ. Такіе всеподданнѣйшіе доклады вносятся на разсмотрѣніе Совѣта Предсѣдателемъ его или же, по соглашенію его съ подлежащимъ Министромъ или Главноуправляющимъ отдѣльною частью, докладываются сими послѣдними непосредственно Государю Императору, при томъ въ случаѣ надобности, въ присутствіи Предсѣдателя Совѣта Министровъ».

Внесеніе дѣла на разсмотрѣніе Совѣта имѣетъ тотъ смыслъ, что «если по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ Совѣтѣ Министровъ, не состоялось единогласнаго заключенія, то на дальнѣйшее направленіе ихъ Предсѣдатель Совѣта испрашиваетъ указаній Императорскаго Величества» (ст. 18). Изъ существа этихъ постановленій вытекаетъ прежде

стымъ большинствомъ голосовъ: комитетъ по дѣламъ о ссудахъ на сельскохозяйственныя улучшенія (Прил. къ ст. 619 Учр. Мин. по Прод. 1906 г., ст. 79 и Уст. Сельск. Хоз., ст. 57).

[1]) Указъ 19-го октября 1905 г. вошелъ въ Сводъ Законовъ, въ Продолженіе 1906 г., въ Учрежденіе Совѣта Министровъ.

всего, что дѣйствительнымъ объединяющимъ элементомъ въ современномъ государственномъ строѣ является собственно не столько Совѣтъ Министровъ, сколько именно его предсѣдатель. Только законодательныя предположенія обязательно докладываются Совѣту Министровъ, что же касается дѣлъ административныхъ, то эти дѣла сообщаются предсѣдателю его и доводятся до свѣдѣнія Совѣта, если того пожелаетъ предсѣдатель. Предсѣдатель же можетъ потребовать, чтобы административныя дѣла докладывались Государю въ его присутствіи, и такимъ образомъ совмѣстно съ подлежащимъ министромъ они являются безусловными господами положенія. Во вторыхъ, существенное значеніе имѣетъ то положеніе, что Государю докладываются на предметъ испрошенія его указаній только тѣ дѣла, по которымъ не состоялось единогласнаго заключенія въ Совѣтѣ. Это правило въ сущности лишаетъ Государя возможности слѣдить за ходомъ государственнаго управленія.

Но какъ бы то ни было, въ лицѣ предсѣдателя Совѣта Министровъ появился органъ, дѣйствительно объединяющій дѣятельность всѣхъ министровъ. Появленіе этого органа существенно отразилось на взаимныхъ отношеніяхъ министровъ, въ частности на порядкѣ ихъ сношеній. Прежде всего окончательно должны быть признаны утратившими свою силу и ранѣе не примѣнявшіяся постановленія закона (ст. 176 Учр. Мин.), согласно которымъ посредникомъ между министерствами въ тѣхъ или иныхъ случаяхъ являлся Пр. Сенатъ. И тѣ пункты ст. 176 Учр. Мин., гдѣ говорилось о такихъ случаяхъ обращенія къ Пр. Сенату, гдѣ нѣтъ спора о правѣ, вполнѣ правильно показаны по Продолженію 1906 г. исключенными (пункты 4 и 7). Надо впрочемъ сказать, что и другіе пункты той же 176 ст. Учр. Мин. [1]), хотя и не показаны по Продолженію исключенными или измѣненными, тѣмъ не менѣе существенно измѣнили свой смыслъ, ибо во всякомъ случаѣ и эти пункты должны быть толкуемы согласно со статьею 1 Учр. Сов. Мин., по которой направленіе и объединеніе дѣйствій отдѣльныхъ министерствъ возлагается на Совѣтъ Министровъ.

Но само собою разумѣется, что по скольку разногласіе между двумя или нѣсколькими министерствами имѣетъ основаніемъ разное пониманіе закона, это разногласіе по прежнему можетъ быть устранено представленіемъ дѣла на разрѣшеніе Пр. Сената.

Созданіе Совѣта Министровъ (или, точнѣе говоря, должности его предсѣдателя) должно было имѣть своимъ послѣдствіемъ устраненіе вѣдомственной розни и установленіе единства въ дѣйствіяхъ всѣхъ министровъ. Однако повидимому этого еще не произошло. Дѣйствительное единство, солидарность въ мысляхъ или по крайней мѣрѣ въ дѣйствіяхъ не устанавливается по простому приказу закона. Нужны извѣстныя условія для того, чтобы данная группа лицъ почувствовала

---

[1]) Гл. образомъ пункты 2, 3 и 6; ихъ, можетъ быть, тоже было бы правильнѣе считать вовсе утратившими силу.

себя нравственно или политически солидарною, или почувствовала потребность, каковы бы ни были убѣжденія и вкусы каждаго, дѣйствовать, какъ одно единое цѣлое. Эта солидарность на дѣлѣ могла бы у насъ возникнуть или въ томъ случаѣ, еслибы предсѣдатель Совѣта Министровъ самъ дѣйствительно избиралъ своихъ коллегъ, руководясь тождествомъ политическихъ и иныхъ убѣжденій; или Министерство могло бы почувствовать необходимость солидарнаго и согласнаго дѣйствія, еслибы оно имѣло передъ собою какую-либо крупную политическую силу, напр. въ лицѣ Государственной Думы, передъ которой оно было бы обязано отстаивать свою политику и политику отдѣльныхъ своихъ членовъ, хотя бы эти отдѣльные члены и не были вполнѣ солидарны съ остальными.

У насъ нѣтъ ни того, ни другого: въ выборѣ отдѣльныхъ министровъ роль предсѣдателя Совѣта Министровъ врядъ ли можетъ быть съ точностью опредѣлена кѣмъ либо, кромѣ его самого; традиціи новаго строя еще не сложились, традиціи старыя еще слишкомъ живучи, и назначеніе министровъ подъ вліяніемъ тѣхъ или другихъ вѣяній при дворѣ все таки должно долго еще продержаться. При такихъ условіяхъ, особенно въ случаѣ сколько нибудь быстрыхъ смѣнъ придворныхъ вѣяній, министры, назначенные въ разныя эпохи, по необходимости будутъ представлять нѣкоторое разнообразіе въ своихъ политическихъ оттѣнкахъ.

Что же касается необходимости для нетождественныхъ по своему политическому облику министровъ дѣйствовать солидарно и безусловно поддерживать другъ друга, то сознанія этой необходимости въ настоящее время нѣтъ и быть не можетъ, ибо права Гос. Думы въ области надзора за администраціею столь узки и ограничены, что ради Думы всѣмъ министрамъ передѣлывать себя и ассимилироваться съ другими нѣтъ основанія. Конечно, мало по малу выработается и большая внутренняя солидарность министерствъ, выработается и необходимость выступать передъ Думою, безусловно сглаживая всѣ свои разногласія, если таковыя все еще сохранятся. Но это во всякомъ случаѣ дѣло будущаго. Традиціонныя вѣдомственныя точки зрѣнія и вѣдомственные интересы слишкомъ глубоко въѣлись въ наши чиновническіе нравы, чтобы они могли сразу исчезнуть или перестать сказываться на дѣлѣ.

§ 5. Организація министерствъ.

Министерства являются бюрократическими учрежденіями съ весьма сложнымъ составомъ. Помимо министра, которому по общему правилу одному принадлежитъ рѣшающая власть, въ составъ каждаго министерства входитъ товарищъ министра (или нѣсколько товарищей министра) въ качествѣ его непосредственнаго помощника и замѣстителя, нѣкоторое число департаментовъ (или соотвѣтствующихъ имъ установленій) въ ка-

чествѣ учрежденій подготовительныхъ и нѣкоторое число учрежденій совѣщательныхъ.

I.—Терминъ «товарищъ министра» встрѣчается въ нашемъ законодательствѣ со временъ императора Павла I, при которомъ было учреждено министерство удѣловъ, гдѣ было нѣсколько товарищей министра, составлявшихъ особое коллегіальное присутствіе, подъ предсѣдательствомъ министра разрѣшавшее рядъ дѣлъ. Въ современномъ своемъ значеніи—помощника и замѣстителя министра—товарищъ министра появляется съ Учрежденія Министерствъ 8 сент. 1802 г. По Учрежденію Министерствъ 1811 г. товарищъ министра не имѣлъ никакихъ самостоятельныхъ обязанностей, подписывалъ бумаги «за министра» и замѣнялъ его въ высшихъ государственныхъ установленіяхъ: въ Государственномъ Совѣтѣ, Комитетѣ Министровъ и въ Пр. Сенатѣ—въ тѣхъ случаяхъ, когда министръ почему либо не могъ въ нихъ присутствовать. Повидимому при условіи незначительнаго количества дѣлъ, производившихся въ министерствахъ въ первое время, практической потребности въ постоянномъ замѣстителѣ министра не было, и должность эта была лишена значенія. На дѣлѣ открывавшіяся вакансіи часто не замѣщались вовсе.

При вступленіи на престолъ Николая Павловича личный составъ министровъ оказался въ самомъ жалкомъ состояніи, и Государь, щадя самолюбіе стариковъ, пожелалъ, не удаляя ихъ, дать имъ активныхъ помощниковъ. 30 дек. 1826 г. (II Полн. Собр., № 785) были изданы правила, предоставившія товарищамъ министра нѣкоторую самостоятельность, право требовать свѣдѣній о всѣхъ дѣлахъ, находящихся въ министерствѣ, право присутствовать при разсмотрѣніи министромъ представленій, относящихся до распоряженій, кои, выходя изъ круга обыкновеннаго исполненія, подлежатъ внесенію въ Госуд. Совѣтъ или Комитетъ Министровъ. Кромѣ того имъ было предоставлено право присутствовать при всѣхъ частныхъ совѣщаніяхъ, которыя могутъ быть образованы въ министерствѣ для соображеній къ улучшенію какой либо части. Наконецъ, и это было существеннѣе всего, товарищу министра было предоставлено право дѣлать министру представленія «о неудобствахъ или о мѣрахъ и распоряженіяхъ полезныхъ», при чемъ, если министръ не соглашался съ представленіемъ товарища, то обязанъ былъ довести объ этомъ до Высочайшаго свѣдѣнія съ указаніемъ причинъ, почему онъ съ товарищемъ не соглашается. При этомъ на должность товарищей министра были назначены лица, пользовавшіяся особымъ довѣріемъ Государя (Блудовъ, Дашковъ и др.).

Съ теченіемъ времени сами эти лица стали министрами и, естественно, всѣми силами уклонялись отъ того, чтобы имъ были назначены такіе контролирующіе помощники. Къ 1840 г. товарищъ министра былъ только въ военномъ министерствѣ. Отсутствіе постоянныхъ замѣстителей при все увеличивавшемся количествѣ работы, при томъ условіи, что министрами оказались лица очень пожилыя, вело къ существеннымъ неудобствамъ, и Государь потребовалъ отъ министровъ, чтобы они указали

себѣ товарищей. Министры по инпціативѣ Блудова обратили вниманіе Государя на то, что правила о товарищахъ надо пересмотрѣть, устранивъ изъ нихъ то, что не можетъ не быть обиднымъ для министровъ. Закономъ 9 апр. 1840 г. право товарищей министра дѣлать министру представленія было уничтожено; вмѣсто участія въ частныхъ совѣщаніяхъ законъ говоритъ объ официальныхъ совѣщаніяхъ; право требовать къ себѣ всѣ производящіяся въ министерствѣ дѣла—сохранено, но мотивировано тѣмъ, «дабы въ случаѣ отсутствія или болѣзни министра могъ онъ всегда съ полнымъ знаніемъ вступать въ отправленіе обязанностей его».

Эти три разнохарактерные законодательные акта [1]), исходящіе изъ совершенно разнаго представленія о существѣ должности товарища министра и о ея задачахъ, въ дѣйствующемъ Сводѣ Законовъ оказались соединенными воедино и образовали ст. 219—226 Учр. Мин., изд. 1892 г.

Въ этихъ статьяхъ есть постановленія, съ теченіемъ времени превратившіяся въ мертвую букву. Таково напр. правило, что товарищъ министра можетъ присутствовать въ совѣтѣ министра и имѣетъ тамъ голосъ на ряду съ прочими членами совѣта (ст. 221), или что министръ можетъ съ Высочайшаго дозволенія возложить на товарища управленіе какимъ либо департаментомъ на правахъ директора (ст. 223). Эти статьи находятся въ прямомъ противорѣчіи съ тѣмъ общимъ характеромъ, который пріобрѣла должность товарища министра, какъ такая должность, существо которой сводится къ замѣщенію министра, т. е. къ дѣятельности, по значенію своему равной министерской должности, а не директорской [2]). Эти ненужныя функціи убиты и затерты тѣми функціями, которыя удовлетворяютъ существенной жизненной потребности.

Замѣна министра и подписываніе бумагъ «за министра» начинаютъ брать столько времени, что въ большинствѣ министерствъ теперь уже не одинъ товарищъ министра, а два (иногда бывало и по три), при чемъ въ помощь товарищамъ министра нерѣдко особыя лица (напр. члены совѣта министра) лично уполномочиваются подписывать за министра опредѣленныя категоріи бумагъ, иногда же это уполномочіе предоставляется закономъ напр. старшему совѣтнику Министерства Иностранныхъ Дѣлъ (Учр. Мин. по Прод. 1906 г., ст. 795^1—795^3 и 797).

Но роли и характера замѣстителя министра при всей громадной полезности этой роли товарищи [3]) министра въ настоящее время не выдерживаютъ. Основная идея этой должности та, что товарищи министра не имѣютъ никакой своей власти, никакой своей компетенціи: они дѣлаютъ только то, что имъ поручено министромъ, дѣлаютъ за него и

---

[1]) Учр. Мин. 1811 г., законъ 30 дек. 1826 г. и законъ 9 апр. 1840 г.

[2]) Съ другой стороны законъ исходитъ изъ предположенія возможности того, что министра будетъ замѣнять не товарищъ его, а директоръ департамента (Учр. Мин. ст. 247), чего на дѣлѣ никогда не бываетъ.

[3]) Въ нѣкоторыхъ министерствахъ (Императорскаго Двора и Военномъ) товарищи министровъ называются „помощниками“ министра, но съ этимъ различіемъ наименованій никакого различія въ существѣ дѣла не связано (Учр. Мин. по Прод. 1903 г., ст. 841^1, 845, 849^1, 850, 881 и 882).

вмѣсто него отъ его имени, что и выражается въ ихъ подписи «за министра» [1]). Этотъ взглядъ на товарищей министра какъ бы исходитъ изъ того, что министры по общему правилу имѣютъ возможность дѣлать всю работу и сами; однако такое предположеніе съ теченіемъ времени перестало отвѣчать дѣйствительности. Съ увеличеніемъ количества административной работы вообще, съ увеличеніемъ централизаціи, которое характеризуетъ послѣдніе 20—30 лѣтъ, министрамъ становится не только фактически не подъ силу слѣдить за всѣми дѣлами своего вѣдомства, но это фактическое положеніе вещей становится столь очевиднымъ, что не только цѣлыя категоріи дѣлъ, но и цѣлыя отрасли управленія, цѣлыя вѣдомства ускользаютъ изъ ихъ вниманія и вѣдѣнія. На этой почвѣ вырабатывается обыкновеніе поручать тотъ или иной комплексъ дѣлъ, тотъ или иной департаментъ, или даже совокупность департаментовъ вѣдѣнію товарища министра подъ общимъ руководствомъ министра, но уже на правахъ не директора департамента, какъ это предусматриваетъ Учр. Мин., а почти на всѣхъ правахъ министра [2]).

Получается новая бюрократическая ступень: между министромъ и директоромъ департамента становится новое лицо, которое подъ общимъ надзоромъ и руководствомъ министра вѣдаетъ данною отраслью дѣлъ.

Что касается замѣны министровъ ихъ товарищами при осуществленіи политическихъ правъ министровъ (т. е. права скрѣплять акты главы

---

[1]) Права, независимыя отъ министра, сохранилъ лишь товарищъ министра юстиціи: въ общихъ собраніяхъ Сената онъ засѣдаетъ на ряду съ министромъ (Учр. Пр. Сен., ст. 38), въ случаѣ несогласія его съ проектомъ опредѣленія департамента Сената, хотя бы съ нимъ и былъ согласенъ министръ юстиціи, дѣло переносится въ общее собраніе (ст. 107), если при обсужденіи проекта сенатскаго опредѣленія въ консультаціи товарищъ министра разойдется съ министромъ, его мнѣніе прочитывается Сенату (ст. 112), а когда дѣло переходитъ изъ Общаго Собранія Сената въ Гос. Совѣтъ, то къ дѣлу прикладывается и мнѣніе товарища министра юстиціи, если оно не сходно съ мнѣніемъ министра. Всѣ эти полномочія товарища министра юстиціи практическаго значенія не имѣютъ. Сохраненіе ихъ до настоящаго времени въ законѣ объясняется повидимому тѣмъ, что эти полномочія министра юстиціи, основанныя на спеціальномъ законѣ 2 іюля 1829 г., не были подвергнуты пересмотру при составленіи закона 1840 г., предоставившаго товарищамъ министра вполнѣ подчиненную роль.

[2]) Въ этомъ отношеніи являлись весьма характерными должности „товарища министра финансовъ, завѣдывающаго дѣлами торговли и промышленности“ (законъ 5 іюня 1900 г., Учр. Мин. по Прод. 1902 г., ст. 558—558[5]) и „товарища министра внутреннихъ дѣлъ, завѣдывающаго полиціею“ (указъ 23 мая 1905 г.). Этому послѣднему предоставлено было по дѣламъ его вѣдомства „разрѣшать всѣ вопросы, кои по Учрежденію Министерствъ и на основаніи подлежащихъ узаконеній разрѣшаются властью министра“, при чемъ этотъ товарищъ министра имѣлъ и право всеподданнѣйшихъ докладовъ. Эти двѣ должности упразднены: первая съ образованіемъ Министерства Торговли и Промышленности (27 окт. 1905 г.), а вторая—указомъ 10 ноября 1905 г. Въ настоящее время товарищемъ министра, которому предоставлены почти всѣ права министра, является начальникъ Главнаго Управленія по Дѣламъ Мѣстнаго Хозяйства (законъ 22 марта 1904 г., Учр. Мин. по Прод. 1906 г., приложеніе къ примѣчанію къ ст. 363 Учр. Мин., ст. 24 и 25). Таково же положеніе начальника Главнаго Управленія Неокладныхъ Сборовъ и Казенной Продажи Питей (Учр. Мин. по Прод. 1906 г., ст. 519[4]) и товарища морского министра (указъ 11 янв. 1906 г.—Учр. Мин. по Прод. 1908 г., ст. 864, п. 3—6). Во Франціи аналогично положеніе помощниковъ статсъ-секретарей,—завѣдывающаго почтою и другого, завѣдывающаго искусствами (Chardon. L'administration de la France, стр. 122).

государства и права давать объясненія народному представительству), то наше право существенно отличается отъ западнаго. На Западѣ правомъ скрѣплять акты монарха обладаютъ только министры; и потому товарищамъ министровъ (помощникамъ статсъ-секретарей) въ этомъ правѣ отказываютъ [1]). Нашъ законъ по этому вопросу никакихъ спеціальныхъ постановленій не содержитъ, и потому приходится исходить изъ того общаго положенія, что «во время отсутствія Министровъ за болѣзнью или по инымъ причинамъ, Товарищи исполняютъ всѣ ихъ обязанности и имѣютъ равную Министрамъ степень власти и отвѣтственности» (Учр. Мин., ст. 219), и слѣдовательно признать, что за отсутствіемъ министра акты верховной власти, состоявшіеся по дѣламъ даннаго вѣдомства, скрѣпляются товарищемъ министра.

Представленіе даннаго вѣдомства въ парламентѣ есть основная задача помощниковъ статсъ-секретарей на Западѣ [2]). У насъ, по точному смыслу ст. 41 Учр. Гос. Думы и ст. 41 Учр. Гос. Сов., министрамъ по всѣмъ дѣламъ предоставляется замѣнять себя въ Гос. Думѣ и въ Гос. Совѣтѣ своими товарищами.

II. Тѣмъ центромъ, гдѣ сосредоточивается работа, производимая въ министерствахъ, являются департаменты, канцеляріи и другія приравниваемыя имъ установленія. Относительно ихъ надо разсмотрѣть: 1) какія задачи управленія возложены на департаменты, 2) какова ихъ организація, и 3) какія установленія подходятъ подъ этотъ типъ.

1) По общему правилу всѣ предметы, входящіе въ кругъ вѣдомства даннаго министерства, распредѣлены между его департаментами (ст. 109 Учр. Мин.), на обязанности же канцеляріи лежитъ «исполненіе приказаній министра по тѣмъ дѣламъ, которыя не принадлежатъ ни къ одному департаменту, или кои министръ предоставилъ собственному своему усмотрѣнію и рѣшенію» (ст. 218 Учр. Мин.); кромѣ того обязанность канцеляріи составляетъ распредѣленіе между департаментами поступающихъ въ Министерство бумагъ (та же статья).

По общему принципу бюрократическихъ учрежденій, по крайней мѣрѣ въ той наиболѣе законченной формѣ, въ какой онъ выработался во Франціи, вся рѣшающая власть сосредоточена въ лицѣ самого министра; всѣ бумаги, исходящія отъ министерства, объявляемыя какъ обывателямъ, такъ и подчиненнымъ установленіямъ, имѣютъ обязательную силу только въ томъ случаѣ, если подписаны самимъ министромъ; при такого рода положеніи вещей роль установленій, входящихъ въ составъ министерствъ, сводится во Франціи къ подготовкѣ дѣлъ къ до-

---

[1]) Для Франціи см. Berthélemy, Droit administratif, 1902, стр. 112;— для Баваріи M. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, т. II (1887 г.), стр. 289.

[2]) Въ Англіи это имѣетъ особое значеніе: тамъ министръ—членъ палаты лордовъ—не имѣетъ права участвовать въ преніяхъ палаты общинъ, а министръ—членъ палаты общинъ—не можетъ участвовать въ преніяхъ палаты лордовъ; поэтому оказывается необходимымъ по каждому министерству имѣть помимо министра, принадлежащаго къ той или другой палатѣ, еще и другое лицо, представляющее данное вѣдомство въ другой палатѣ (помощники статсъ-секретарей, могущіе носить и другія наименованія).

кладу министру, къ самому докладу, къ изготовленію бумагъ, излагающихъ полученныя отъ министра резолюціи и къ поднесенію ихъ къ подписи министра. Повидимому значительное количество бумагъ исходитъ во Франціи и отъ подчиненныхъ министрамъ установленій, но всѣ эти бумаги лишены всякой юридической силы. Само собою разумѣется, что столь скромная по закону степень власти, предоставляемая французскимъ учрежденіямъ, соотвѣтствующимъ нашимъ министерскимъ департаментамъ, лишь въ весьма отдаленной степени соотвѣтствуетъ ихъ фактическому вліянію на ходъ дѣла, ибо чѣмъ больше бумагъ приходится подписывать данному лицу, тѣмъ меньше у него остается времени для изученія дѣлъ и въ тѣмъ большей степени оно должно полагаться на своихъ подчиненныхъ и подписывать всѣ поднесенныя ему бумаги, не стараясь вникнуть въ ихъ смыслъ; что же касается тѣхъ писемъ, которыя отдѣльныя дирекціи пишутъ подчиненнымъ министерству мѣстамъ, то пусть законъ не признаетъ за этими письмами никакой юридической силы,—подчиненныя мѣста всегда относятся къ указаніямъ, даваемымъ въ такихъ письмахъ, какъ къ чему то для себя безусловно обязательному, ибо письмо это выражаетъ взглядъ министра, и во всякомъ случаѣ лицу, подписавшему это письмо, ничего не стоитъ обратить его въ письмо самого министра. Но каково бы ни было фактическое вліяніе отдѣльныхъ установленій, входящихъ въ составъ французскихъ министерствъ,—съ точки зрѣнія формальной, чисто юридической они безусловно лишены всякой власти.

Съ этой принципіально наиболѣе существенной точки зрѣнія наши министерства рѣзко отличаются отъ французскихъ, ибо, во первыхъ, цѣлый рядъ бумагъ подписывается не министромъ (или «за министра» его товарищемъ), но начальниками отдѣльныхъ установленій, входящихъ въ составъ министерствъ,—директорами департаментовъ и лицами, занимающими равное съ ними положеніе, а, во вторыхъ, этимъ лицамъ предоставлена и извѣстная доля рѣшающей власти.

Всѣ бумаги, исходящія изъ министерствъ, законъ дѣлитъ «на два главныхъ рода: однѣ изъ нихъ содержатъ переписку министра, другія—переписку департамента» (ст. 106 Учр. Мин.), при чемъ «переписки сіи различаются не по роду дѣлъ, но по различной степени власти, присвоенной министру и департаменту» (ст. 107 Учр. Мин.).

Къ перепискѣ министра относятся,—т. е. облекаются въ форму бумаги, подписанной министромъ и скрѣпленной директоромъ департамента,—дѣла по сношенію съ установленіями высшими (представленія на Высочайшее усмотрѣніе, въ законодательныя установленія, въ департаменты Гос. Совѣта, въ Совѣтъ Министровъ, рапорты въ Пр. Сенатъ и т. д.), а также съ мѣстами, равными министру (т. е. съ главноуправляющимъ отдѣльными частями, съ намѣстникомъ и генералъ-губернаторами), предписанія департаментамъ, составляющимъ данное министерство, и дѣла, тайнѣ подлежащія (ст. 108 Учр. Мин.). Всѣ остальныя бумаги составляютъ переписку департамента (ст. 109 Учр. Мин.), т. е.

облекаются въ форму бумаги, подписанной директоромъ департамента и скрѣпленной подлежащимъ начальникомъ отдѣленія (ст. 113 Учр. Мин.). Въ частности сюда относятся: сношенія между департаментами даннаго министерства, сношенія между департаментами разныхъ министерствъ, сношенія съ канцеляріею Пр. Сената и съ губернаторами (ст. 233—236 Учр. Мин.). Кромѣ того въ форму переписки департамента по установившейся практикѣ облекаются бумаги, въ которыхъ подчиненному министерству установленію или обывателю объявляется резолюція, положенная по данному дѣлу министромъ.

Такимъ образомъ различіе дѣлъ, составляющихъ переписку министра и департамента, не совпадаетъ съ различіемъ дѣлъ, разрѣшаемыхъ властью министра и департамента; это несовпаденіе создается еще и тѣмъ, что дѣло, которое подлежитъ разрѣшенію властью департамента, можетъ оказаться относящимся къ перепискѣ министра, что бываетъ напр. во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда постановленное рѣшеніе надо сообщить другому министру или лицу, ему равному.

Что касается степени власти, предоставленной директорамъ департаментовъ, то основнымъ началомъ является то, что въ департаментахъ разрѣшаются «дѣла текущія» (ст. 72 Учр. Мин.). Изъ многочисленныхъ категорій дѣлъ, относимыхъ закономъ (ст. 71 Учр. Мин.) къ дѣламъ текущимъ, наибольшее практическое значеніе имѣютъ «дѣла обыкновенныя, коихъ разрѣшеніе требуетъ единаго соображенія съ уставомъ, учрежденіями или предшествовавшими предписаніями» (ст. 71 п. 3 Учр. Мин.), а также дѣла, которыя «періодически, или по крайней мѣрѣ часто, въ одномъ и томъ же видѣ восходятъ на разрѣшеніе» въ министерства; предоставляя эти дѣла разрѣшенію власти директора, Сперанскій стремился освободить министровъ отъ массы мелочной работы, лишенной всякаго принципіальнаго значенія, при чемъ по его мнѣнію единство управленія ничего не теряло, ибо «единство состоитъ не въ подписи руки, но въ единообразіи главныхъ усмотрѣній». Такимъ образомъ по мысли закона всякое новое дѣло должно докладываться министру; всякое же дѣло, относящееся къ категоріи тѣхъ, по которымъ имѣется предшествующее предписаніе министра, можетъ разрѣшаться директоромъ департамента, руководящимся этимъ предписаніемъ.

Другую категорію дѣлъ, предоставленныхъ власти директоровъ департаментовъ, составляютъ мѣры понужденія «всѣхъ чиновниковъ, департаментъ составляющихъ и отъ него зависящихъ, къ исполненію законовъ» (ст. 231 Учр. Мин.). «Послѣдствія, отъ сей власти происходящія», относятся закономъ (ст. 232 Учр. Мин.) частью къ воздѣйствію на должностныхъ лицъ (назначеніе ихъ, увольненіе, взысканіе съ нихъ отвѣтовъ въ случаѣ бездѣйствія, наложеніе на нихъ дисциплинарныхъ взысканій, возбужденіе дѣлъ по преданію ихъ суду, представленіе къ наградамъ и т. д.), частью же къ «разрѣшенію силою существующихъ законовъ и учрежденій всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи» (ст. 232, п. 3 Учр. Мин.). При этомъ всѣ

права, предоставленныя по закону директорамъ департаментовъ, предоставлены имъ такъ, что по отношенію къ каждому отдѣльному дѣлу или по отношенію къ любой категоріи дѣлъ министръ можетъ и самъ осуществлять эти права (ст. 227 Учр. Мин.).

Законъ предоставляетъ извѣстныя самостоятельныя полномочія не только директорамъ департаментовъ, но и начальникамъ отдѣленій; «бумаги, коихъ предметъ есть требованіе или сообщеніе какихъ либо свѣдѣній, запросы, справки и тому подобныя подписываются начальникомъ отдѣленія и скрѣпляются столоначальникомъ» (ст. 114 Учр. Мин.). При этомъ опять таки директоръ департамента можетъ требовать, чтобы каждая такая бумага была ему представлена на одобреніе или къ подписи (ст. 229 Учр. Мин.).

Хотя законъ (ст. 188 Учр. Мин.) и говоритъ, что «мѣста и лица, подчиненныя министерству, исполняютъ предписанія его въ точности и безпрекословно», но это начало не проводится съ полною послѣдовательностью и до нѣкоторой степени парализуется, во первыхъ, «правомъ представленій», предоставлявшимся нашимъ дореформеннымъ законодательствомъ всѣмъ мѣстамъ и лицамъ, получившимъ отъ начальства незаконный или нецѣлесообразный приказъ (представить о томъ тому же самому начальству и въ случаѣ подтвержденія приказа—нецѣлесообразный исполнить, а о противозаконномъ представить Сенату;—ст. 191, 192 и 237 Учр. Мин. и ст. 77 и 78 Осн. Зак., изд. 1892 г.), и во вторыхъ, тѣмъ спеціальнымъ правиломъ, относящимся именно къ министерствамъ, согласно которому, «если министръ признаетъ изготовленное исполненіе недостаточнымъ, онъ поручаетъ исправить и дополнить его подъ непосредственнымъ своимъ руководствомъ. Въ семъ случаѣ директоръ департамента не обязанъ уже скрѣплять исполненія» (ст. 111 Учр. Мин., — то же правило статьею 257 Учр. Мин. установлено для начальниковъ отдѣленій въ ихъ отношеніяхъ къ директору департамента). Это право директоровъ департаментовъ и начальниковъ отдѣленій не скрѣплять тѣхъ бумагъ, которыя написаны по приказанію начальства, предоставляетъ имъ возможность сложить съ себя всякую юридическую и моральную отвѣтственность за данную бумагу. Однако, поскольку это право заключаетъ въ себѣ выраженія извѣстнаго протеста противъ дѣйствій начальства, оно противорѣчитъ нравамъ нашего чиновничества и остается почти безъ употребленія.

2) Организація департаментовъ. Во главѣ департамента стоитъ директоръ [1]), при немъ вице-директоръ—одинъ, иногда два и даже три; они своихъ, по закону именно имъ предоставленныхъ функцій не имѣютъ, но являются ближайшими помощниками и замѣстителями директора, принимая доклады начальниковъ отдѣленій, подписывая и скрѣпляя бумаги «за директора» и замѣняя директора во всѣхъ тѣхъ установленіяхъ, гдѣ онъ по закону присутствуетъ, въ случаяхъ, когда

[1]) Въ Департаментахъ Гос. Контроля директоры называются „генералъ-контролерами“ (напр. генералъ-контролеръ д-та гражданской отчетности).

онъ почему либо присутствовать не можетъ. По Учр. Мин. департаменты дѣлятся на отдѣленія, во главѣ которыхъ находятся «начальники отдѣленій», стоящіе въ тѣхъ же отношеніяхъ къ директору, въ какихъ директоръ стоитъ къ министру (ст. 254 Учр. Мин.). Впрочемъ на дѣлѣ многіе департаменты, канцеляріи и другія установленія, ихъ замѣняющія и имъ равныя, дѣлятся не на отдѣленія, а на «дѣлопроизводства», во главѣ которыхъ стоятъ «дѣлопроизводители». Отдѣленія дѣлятся на «столы», образуемые изъ «столоначальниковъ» и ихъ «помощниковъ»; если департаментъ дѣлится на дѣлопроизводства, то дѣленія на столы обыкновенно не бываетъ, но при дѣлопроизводителяхъ состоятъ «помощники» «старшіе» и «младшіе». Кромѣ начальниковъ отдѣленій (или дѣлопроизводителей) въ составъ департаментовъ входитъ секретарь департамента (иногда называемый правителемъ канцеляріи департамента), имѣющій по отношенію къ директору департамента тѣ же обязанности, какія директоръ канцеляріи министерства имѣетъ къ министру (Учр. Мин. ст. 258). Въ нѣкоторыхъ департаментахъ есть еще начальники архива (ст. 275 — 279 Учр. Мин.). Кромѣ того въ каждомъ департаментѣ есть извѣстное количество канцелярскихъ чиновниковъ (чиновниковъ для письма, переписчиковъ). Наконецъ при нѣкоторыхъ департаментахъ состоятъ «чиновники для особыхъ порученій», иногда также чиновники техническаго характера (архитектора, техники, черчежники), которые не входятъ въ основную схему должностей, составляющихъ департаментъ.

Въ тѣхъ департаментахъ, которые дѣлятся на отдѣленія, образуется общее присутствіе департамента, состоящее, подъ предсѣдательствомъ директора, изъ начальниковъ отдѣленій и имѣющее характеръ совѣщательнаго учрежденія при директорѣ (ст. 102 Учр. Мин.). Фактически эти общія присутствія никогда не собираются и практическаго значенія не имѣютъ [1]).

3) Установленія, подходящія подъ типъ департаментовъ министерствъ. Почти во всѣхъ министерствахъ (кромѣ Военнаго, Морского и Гл. Упр. Государственнаго Коннозаводства) имѣются установленія, названныя въ законѣ «департаментами»; кромѣ того всегда имѣется рядъ установленій, носящихъ другія наименованія: главныя управленія, отдѣлы, канцеляріи. Всѣ эти установленія по общему правилу (по отношенію къ нѣкоторымъ изъ нихъ — прямо выраженному въ законѣ) вполнѣ приравнены къ департаментамъ.

При этомъ однако надо имѣть въ виду, что начальники тѣхъ главныхъ управленій, которыя не составляютъ отдѣльной части и вхо-

---

[1]) Въ нѣкоторыхъ случаяхъ законъ требуетъ разсмотрѣнія дѣла въ общемъ присутствіи департамента (напр. для не подлежащаго никакому сомнѣнію возврата изъ казны денегъ, неправильно въ нее поступившихъ, на сумму отъ 300 р. до 1000 руб.—Общ. Уст. Счетн., ст. 394 по прод. 1895 г.). На особомъ положеніи состоятъ общія присутствія департаментовъ Гос. Контроля, имѣющія характеръ не совѣщательныхъ присутствій, но обладающія извѣстною рѣшающею властью и принимающія рѣшенія по большинству голосовъ (Учр. Мин. ст. 999—1000).

дятъ въ составъ какого либо министерства, обыкновенно пользуются не только всѣми правами директоровъ департаментовъ, но по дѣламъ своего вѣдомства также и нѣкоторыми, каждый разъ въ законѣ точно указанными, правами товарища министра въ томъ смыслѣ, что въ тѣхъ или иныхъ случаяхъ министръ можетъ предоставить имъ замѣнять себя, т. е. подписывать бумаги «за министра» и присутствовать вмѣсто министра въ Пр. Сенатѣ [1]); кромѣ того, главныя управленія сближаются съ товарищами министровъ обыкновенно и въ отношеніи класса должности [2]), съ чѣмъ связанъ и порядокъ назначенія и увольненія (должность директоровъ департамента IV-го класса, а товарищей министровъ и начальниковъ главныхъ управленій—III-го). Иногда же начальники главныхъ управленій пользуются и нѣкоторыми правами министровъ въ томъ смыслѣ, что законъ предоставляетъ имъ подписывать тѣ бумаги, которыя требовали бы подписи министра [3]).

Управленія приравниваются къ департаментамъ, а начальники управленій—къ директорамъ [4]).

Наименованіе *отдѣлъ* присваивается иногда учрежденіямъ, которыя непосредственно подчинены министрамъ и вполнѣ приравнены къ департаментамъ [5]), иногда же—учрежденіямъ, входящимъ въ составъ какого либо главнаго управленія, не составляющаго отдѣльной части,

---

[1]) Напр. начальникъ Главнаго Упр. Неокладныхъ Сборовъ и Казенной Продажи Питій (ст. 519^{4} Учр. Мин. по прод. 1906 г.), начальникъ Гл. Тюремнаго Упр. (ст. 773^{11} Учр. Мин. по прод. 1906 г.).

[2]) Начальникъ Гл. Упр. Почтъ и Телеграфовъ (ст. 321 Учр. Мин. изд. 1892 г.); начальникъ Гл. Упр. по Дѣламъ Печати (ст. 322 Учр. Мин. изд. 1892 г.); начальникъ Гл. Упр. Неокладныхъ Сборовъ и Казенной Продажи Питій (ст. 519^{2} Учр. Мин. по прод. 1906 г.).

[3]) Начальникъ Гл. Упр. Удѣловъ (ст. 927 и 929 Учр. Мин. изд. 1892 г. и ст. 924 и 928 по прод. 1906 г.); начальникъ Гл. Упр. по Дѣламъ Мѣстнаго Хозяйства (ст. 24 и 25 прил. къ прим. къ ст. 363 Учр. Мин. по прод. 1906 г.).

[4]) Переселенческое управленіе въ составѣ Гл. Упр. Земл. и Землеустр. (ст. 112 прил. къ ст. 619 Учр. Мин. по прод. 1906 г.); Управленіе по сооруженію желѣзныхъ дорогъ и Упр. Внутреннихъ водныхъ и шоссейныхъ путей сообщенія (ст. 3 прил. къ ст. 717 Учр. Мин. по прод. 1906 г.). Управленіе по дѣламъ о Воинской повинности (ст. 384^{1} Учр. Мин. по прод. 1906 г.), Ветеринарное Упр. (ст. 384^{3} Учр. Мин. по прод. 1906 г.),—оба въ составѣ Мин. Вн. Дѣлъ.—Въ видѣ исключенія начальникъ Управленія Желѣзныхъ Дорогъ пользуется вообще всѣми правами, сопряженными съ должностью товарища министра (прим. къ ст. 3 прил. къ ст. 717 Учр. Мин. по прод, 1908 г.). Въ М-вѣ Пут. Сообщ. есть управленія—Упр. по сооруженію желѣзныхъ дорогъ и Упр. Внутреннихъ водныхъ путей и шоссейныхъ дорогъ, которыя пользуются правами департаментовъ (ст. 3 прил. къ ст. 717 по прод. 1906 г.).

[5]) Таковъ Земскій Отдѣлъ Мин-ва Вн. Дѣлъ, хотя объ этомъ въ законѣ прямо ничего не сказано.—Отдѣлъ Промышленныхъ училищъ Мин-ва Нар. Пр. (ст. 444^{9} Учр. Мин. по прод. 1906 г.).—Отдѣлы: Торговли, Промышленности и Учебный Мин-ва Тор. и Пром. приравнены департаментамъ, но не общею ссылкою на постановленія закона о департаментахъ, а особымъ перечисленіемъ правъ управляющихъ отдѣлами (ст. 73 прил. къ ст. 618^{1} Учр. Мин. по прод. 1906 г.), при чемъ въ этотъ перечень входятъ всѣ существенныя права директоровъ департаментовъ. Въ Гл. Упр. Землед. и Землеустр. отдѣлъ сельской экономіи и сельскохозяйственной статистики и отдѣлъ земельныхъ улучшеній вполнѣ приравнены къ департаментамъ (ст. 8 прил. къ ст. 619 Учр. Мин. по прод. 1906 г.). Относительно отдѣловъ хозяйственнаго и земельно-заводскаго, входящихъ въ составъ Кабинета Его Величества (въ Мин-вѣ Имп. Двора) см. ст. 888 и 893^{1} Учр. Мин. по прод. 1906 г.

и въ такомъ случаѣ нѣсколько умаленнымъ въ своихъ правахъ по сравненію съ департаментами, ибо часть правъ директора въ такихъ отдѣлахъ переходитъ съ управляющаго отдѣломъ на начальника главнаго управленія [1]).

Директора канцелярій имѣютъ тѣ же права и обязанности, что и директора департаментовъ [2]).

III.—Совѣщательныя учрежденія въ министерствахъ были созданы по Учр. Мин. 1811 г. въ видѣ «совѣта министра», который состоялъ, подъ предсѣдательствомъ министра, изъ его товарища и директоровъ департаментовъ. Въ связи съ этимъ было постановлено, что совѣтъ министра имѣется только въ тѣхъ министерствахъ, гдѣ нѣсколько департаментовъ. Практика отступила отъ этого правила въ томъ отношеніи, что въ совѣтъ министра начали назначаться членами особыя лица сверхъ директоровъ департаментовъ; вмѣстѣ съ тѣмъ совѣты были образованы и въ тѣхъ министерствахъ, гдѣ существовалъ только одинъ департаментъ (напр. въ Министерствѣ Нар. Пр., гдѣ второй департаментъ образованъ только въ 1904 г.). Съ другой стороны въ нѣкоторыхъ министерствахъ, гдѣ было два департамента (въ Мин-вѣ Юстиціи съ 1892 г.), совѣта не образовано.

Въ составѣ современныхъ совѣтовъ лица по особому назначенію нерѣдко преобладаютъ надъ директорами департаментовъ. Этими лицами обыкновенно являются бывшіе директоры, иногда вице-директоры депар-

---

[1]) Таковы въ Мин-вѣ Вн. Дѣлъ входящіе въ составъ Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства отдѣлы: земскаго хозяйства, городского хозяйства, народнаго здравія и общественнаго призрѣнія, страхованія и противопожарныхъ мѣръ и отд. дорожный.—Управляющіе этими отдѣлами пользуются только нѣкоторыми точно въ законѣ указанными (ст. 35 прил. къ ст. 367 Учр. Мин. по прод. 1906 г.) правами директоровъ департаментовъ, при чемъ въ этотъ перечень не входятъ между прочимъ права по назначенію и увольненію должностныхъ лицъ. — Права двухъ отдѣловъ, входящихъ въ составъ Гл. Управленія Неокладныхъ Сборовъ и Казенной Продажи Питій, отдѣла неокладныхъ сборовъ и отдѣла казенной продажи питій, умаляются по сравненію съ правами директоровъ департаментовъ какъ тѣмъ, что они состоятъ „подъ непосредственнымъ руководствомъ Начальника Главнаго Управленія“ (ст. 517^7 Учр. Мин. по прод. 1906 г.), такъ и тѣмъ, что нѣкоторыя права директора департамента по отношенію ко всему Гл. Управленію предоставлены его начальнику (ст. 519^1 Учр. Мин. по прод. 1906 г.). — Въ Мин-вѣ Пут. Сообщенія помимо отдѣловъ, подчиненныхъ управленіямъ, существуютъ отдѣлы, непосредственно подчиненные министру (ст. 2 прил. къ ст. 717 Учр. Мин. по прод. 1906 г.): отдѣлъ по испытанію и освидѣтельствованію заказовъ Министерства Пут. Сообщ. и паровыхъ котловъ на судахъ, плавающихъ по внутреннимъ водамъ (ст. 71—73 того же приложенія), учебный отдѣлъ (ст. 78—85 того же прил.), отдѣлъ статистики и картографіи (ст. 86). Изъ того, что въ ст. 3 того же прил., перечисляющей установленія Министерства Пут. Сообщенія, пользующіяся правами департаментовъ, отдѣлы вообще не упомянуты, вытекаетъ, что и эти отдѣлы всѣми правами департаментовъ не пользуются.

[2]) Въ каждомъ министерствѣ имѣется по одной канцеляріи. Только въ Мин-вѣ Финансовъ ихъ двѣ: общая канцелярія, которая по кругу своихъ обязанностей соотвѣтствуетъ канцеляріямъ другихъ министерствъ, и особенная канцелярія по кредитной части, и хотя законъ и говоритъ, что „дѣла сей канцеляріи состоятъ подъ особеннымъ и непосредственнымъ наблюденіемъ Министра Финансовъ и производятся по его распоряженіямъ“ (ст. 596 Учр. Мин.), но на дѣлѣ положеніе этой канцеляріи ничѣмъ не отличается отъ положенія департаментовъ министерствъ.

таментовъ, иногда также бывшіе начальники мѣстныхъ установленій даннаго министерства, устарѣвшіе для активной службы.

Въ Сводѣ Законовъ (Учр. Мин., ст. 83) перечисленъ рядъ дѣлъ, подлежащихъ внесенію въ совѣтъ министра: таковы всѣ вопросы законодательные, вопросы хозяйственные (пріобрѣтеніе и отчужденіе имуществъ, подряды, финансовыя смѣты министерствъ), дѣла по отвѣтственности должностныхъ лицъ; кромѣ того всѣ вообще дѣла, которыя министръ признаетъ «заслуживающими общаго уваженія». Но въ дѣйствительности совѣты министра являются учрежденіями мертвыми: на разсмотрѣніе дѣла совѣтомъ смотрятъ, какъ на простую формальность, отъ исполненія которой ничего не ждутъ, и въ совѣты вносятся только тѣ дѣла, гдѣ неисполненіе этой формальности грозитъ ничтожностью постановленія министра [1]). Объясняется это отчасти только что указаннымъ составомъ совѣтовъ, отчасти и ихъ дѣлопроизводствомъ и степенью власти: подготовка дѣлъ лежитъ на подлежащихъ департаментахъ; докладъ дѣлъ совѣту, а также докладъ постановленій совѣта министру,— на канцеляріи министерства; вмѣстѣ съ тѣмъ совѣты безусловно лишены не только всякой рѣшающей власти, ибо постановленіе совѣта ни въ чемъ не связываетъ министра, но даже и того косвеннаго вліянія на исходъ дѣла, которымъ обладаютъ установленія, подготовляющія дѣла и докладывающія ихъ министру. Для роли совѣта министра характерно то, что имѣются установленія, соотвѣтствующія министерствамъ, но совѣтовъ не имѣющія и не испытывающія отъ того никакого неудобства. Нѣтъ совѣтовъ: при Государственномъ Секретарѣ, при управляющемъ дѣлами Совѣта Министровъ, при главноуправляющемъ Собственною Его Имп. Вел. Канцеляріею, при главноуправляющемъ Собственною Его Имп. Вел. Канцеляріею по Принятію Прошеній, на Высочайшее Имя приносимыхъ, при оберъ-прокурорѣ Св. Синода.

Въ составѣ нѣкоторыхъ министерствъ имѣются установленія аналогичныя, но не вполнѣ тождественныя совѣтамъ, образованнымъ по общему Учр. Мин. При Министерствѣ Юстиціи состоитъ консультація; въ ея составъ входятъ: оберъ-прокуроры Пр. Сената, директора департаментовъ Министерства Юстиціи, старшій юрисконсультъ Министерства Юстиціи и члены по особому назначенію. Главною задачею консультаціи является разсмотрѣніе сенатскихъ дѣлъ, подлежащихъ пропуску министра юстиціи (см. выше, стр. 153). Кромѣ того консультація исполняетъ нѣкоторыя функціи совѣтовъ министра (напр. по преданію суду должностныхъ лицъ). Не существуетъ совѣта министра въ министерствахъ Военномъ и Морскомъ. Военный Совѣтъ и Адмиралтействъ-Совѣтъ занимаютъ въ составѣ этихъ министерствъ совершенно своеобразное мѣсто, ибо по нѣкоторымъ дѣламъ обладаютъ самостоятельною рѣшающею

[1]) Таковы дѣла по сложенію безнадежныхъ казенныхъ взысканій на сумму отъ 1.000 р. до 10.000 р. (Общ. Уст. Сч., ст. 392); по сложенію взысканій, неправильно числящихся, на сумму свыше 5.000 р. (Общ. Уст. Сч., ст. 394); по преданію должностныхъ лицъ суду (Уст. Уг. Суд., ст. 1088).

властью и вмѣстѣ съ тѣмъ по другимъ дѣламъ являются совѣщательными учрежденіями не при министрѣ, а при Государѣ.

На особомъ положеніи находится также совѣтъ Государственнаго Контроля. По ревизіоннымъ дѣламъ (ст. 963 и 964 Учр. Мин.) совѣтъ является рѣшающею инстанціею, принимающею рѣшенія по большинству голосовъ (Учр. Мин., ст. 980, 970 и 974), при чемъ предсѣдателю совѣта, государственному контролеру, предоставляется (ст. 984), если онъ не согласенъ съ постановленіемъ совѣта, перенести дѣло на высшее разсмотрѣніе (въ Пр. Сенатъ, въ департаментъ Гос. Совѣта или въ Гос. Думу).

Кромѣ совѣтовъ, образованныхъ по Общему Учр. Мин., въ составъ многихъ министерствъ входятъ еще и другіе совѣты [1]) отличающіеся, во первыхъ, своимъ спеціальнымъ характеромъ (они вѣдаютъ лишь одну какую либо отрасль дѣлъ изъ тѣхъ, которыя входятъ въ компетенцію даннаго министерства, — таковъ напр. горный совѣтъ въ составѣ Министерства Торговли и Промышленности), а во вторыхъ, иногда сверхъ того и своимъ личнымъ составомъ, который носитъ между-

---

[1]) Такими спеціальными совѣтами министра являются: въ Мин-вѣ Вн. Дѣлъ; совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства (прил. къ ст. 363, прим.), медицинскій совѣтъ (прил. къ ст. 386), совѣтъ главнаго управленія по дѣламъ печати (ст. 333), ветеринарный комитетъ (ст. 432^{1}—432^{13}); въ Министерствѣ Нар. Просв.—ученый комитетъ (ст. 445—449 по изд. 1892 и по Прод. 1906 г.); въ Министерствѣ Финансовъ:—совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ (ст. 488—501 по изд. 1892 г. и по Прод. 1906 г.), совѣтъ по казенной продажѣ питій (ст. 517^{4}—517^{7}), особое по промысловому налогу присутствіе (ст. 517^{3}), совѣтъ по дѣламъ страхованія доходовъ и капиталовъ (535^{1}—535^{8}); въ Министерствѣ Путей Сообщ.—совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ (ст. 725—739); въ Министерствѣ Торговли и Пром.—совѣтъ по дѣламъ торговаго мореплаванія (ст. 17 — 32 прил. къ ст. 618^{1}), совѣтъ по учебнымъ дѣламъ (по коммерческому образованію, ст. 46—48 прил. къ ст. 618^{1}), горный совѣтъ (ст. 49—58 прил. къ ст. 618^{1}), совѣтъ по горнопромышленнымъ дѣламъ (развитіе горной промышленности,—ст. 57—71 прил. къ ст. 618^{1} и ст. 58 того же прил. по прод. 1908 г.), совѣтъ торговли и мануфактуръ и московское его отдѣленіе (ст. 91 — 112 прил. къ ст. 618^{1}); главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе (ст. 113—139 прил. къ ст. 618^{1}), комитетъ по портовымъ дѣламъ (ст. 165 — 176 прил. къ ст. 618^{1}), учебный комитетъ (ст. 187 и 188 прил. къ ст. 618^{1});—въ Главномъ Управл. Земледѣлія и Землеустройства: сельскохозяйственный совѣтъ (ст. 24—40 прил. къ ст. 619), ученый комитетъ (для разработки научныхъ и техническихъ вопросовъ по сельскому хозяйству,—ст. 41—60 прил. къ ст. 619), гидрологическій комитетъ („для обсужденія научно-техническихъ вопросовъ, касающихся сохраненія и упорядоченія воднаго состоянія страны“,—ст. 102 — 111 прил. къ ст. 619,—ср. ст. 103, прим., 104^{1}, 107, прим. 2, и 110 по прод. 1908 г.); въ Министерствѣ Путей Сообщ.: инженерный совѣтъ,—„для обсужденія техническихъ вопросовъ общаго значенія, а также проектовъ важнѣйшихъ работъ и сооруженій, сопряженныхъ съ значительными расходами казны“, (ст. 17—23 прил. къ ст. 717), совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ („для обсужденія и, въ извѣстныхъ случаяхъ, для установленія мѣръ, относящихся до сооруженія, эксплоатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ“,—(ст. 728 изд. 1892 г., ср. ст. 724—739) и три комитета: ком. управленія желѣзныхъ дорогъ, ком. управленія по сооруженію жел. дорогъ и комитетъ управленія внутреннихъ водныхъ путей сообщенія и шоссейныхъ дорогъ; всѣ эти три комитета въ извѣстныхъ перечисленныхъ въ законѣ дѣлахъ имѣютъ собственную рѣшающую власть (ст. 31—33, 52—54 и 65—66 приложенія къ ст. 717), а по остальнымъ разсматриваемымъ ими дѣламъ носятъ характеръ совѣтовъ министра (ст. 34, 35 и 64 того же прил.).—Всѣ ссылки этой выноски относятся къ Учр. Мин. по продолженію 1906 г., если не указано другого продолженія или изданія. Это замѣчаніе относится также и къ слѣдующимъ двумъ выноскамъ.

вѣдомственный или даже до нѣкоторой степени представительный характеръ.

Совѣты междувѣдомственнаго характера были нами уже указаны выше (см. стр. 183). Что же касается совѣтовъ представительнаго характера, то они появились въ составѣ министерствъ лишь въ самое послѣднее время самодержавнаго періода (кромѣ совѣта торговли и мануфактуръ), являясь со стороны бюрократіи уступкою требованіямъ общественнаго мнѣнія, но уступкою лишь кажущеюся, лишенною всякаго практическаго значенія. Общественные дѣятели, привлекаемые къ участію въ этихъ совѣтахъ, обыкновенно являются не избранными заинтересованными кругами, но назначенными самою же бюрократіею, а въ тѣхъ немногихъ совѣтахъ, гдѣ они выборные, они составляютъ столь ничтожное меньшинство, что не могутъ имѣть сколько нибудь существеннаго значенія. Наконецъ, еслибы эти приглашенные или даже выборные члены и оказали то или иное вліяніе на своихъ коллегъ, и убѣдили ихъ принять то или другое рѣшеніе, то это не имѣло бы практическаго значенія еще и потому, что министръ, къ вѣдомству котораго относится данное дѣло, никогда не является связаннымъ постановленіемъ, принятымъ подобнымъ совѣтомъ [1]).

---

[1]) Такими совѣтами отчасти представительнаго характера являются: въ составѣ Министерства Вн. Дѣлъ: ветеринарный комитетъ—въ него сверхъ штатныхъ и сверхштатныхъ членовъ по назначенію мин-ра вн. дѣлъ входятъ 10 представителей разныхъ вѣдомствъ, 2 представителя отъ скотопромышленниковъ и 2 отъ сельскохозяйственной промышленности, при чемъ первые два приглашаются мин-ромъ вн. дѣлъ по соглашенію съ мин-ромъ финансовъ, а вторые два по соглашенію съ главноуправляющимъ земледѣліемъ и землеустройствомъ (ст. 432¹—и 432⁵),—и совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, въ составъ котораго входятъ 12—15 членовъ „изъ мѣстныхъ дѣятелей" по приглашенію мин-ра вн. дѣлъ (при чемъ число правительственныхъ членовъ равно 15-ти,—ст. 3 и 10, прил. къ прим. къ ст. 363).—Въ составѣ Мин-ва Пут. Сообщ.: совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, — въ него входятъ 13 представителей административныхъ вѣдомствъ и семь общественныхъ представителей: два отъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, два отъ торговли и мануфактуръ и по одному представителю промышленности землевладѣльческой, горнозаводской и мореходной; представители частныхъ желѣзныхъ дорогъ избираются общимъ ихъ съѣздомъ и утверждаются министромъ пут. сообщ., а остальные назначаются мин-ромъ торговли и пром. и главноуправляющимъ земледѣліемъ и землеустройствомъ (ст. 725 и 727).—Въ составѣ Мин-ва Торговли и Пром. состоитъ совѣтъ торговли и мануфактуръ и московское его отдѣленіе. Петербургскій совѣтъ состоитъ изъ 9 представителей вѣдомствъ и 24 членовъ отъ торговли и мануфактуръ, а московское отдѣленіе—изъ 36 членовъ отъ торг. и ман., безъ представителей вѣдомствъ. Члены отъ торг. и ман. избираются министромъ торг. и пром. (ст. 92—96 и 105 прил. къ ст. 618¹). Въ общемъ это учрежденіе совершенно мертвое.—Въ Гл. Упр. Земледѣлія и Землеустройства состоитъ сельскохозяйственный совѣтъ, въ немъ 15 членовъ правительственныхъ и 12 изъ числа сельскихъ хозяевъ, приглашенныхъ главноуправляющимъ (ст. 25 и 28 прил. къ ст. 619).

Въ слѣдующіе совѣты Министерства Торговли и Промышленности входятъ также и представители, избранные тою или иною группою населенія: совѣтъ по дѣламъ торговаго мореплаванія; въ немъ на 12 правительственныхъ членовъ 4 члена отъ мореходныхъ предпріятій, назначенные мин-ромъ торг. и пром., и 12 членовъ отъ купечества, избранныхъ биржевыми комитетами портовыхъ городовъ (ст. 18 и 20 прил. къ ст. 681¹); совѣтъ по горнопромышленнымъ дѣламъ: 21 представитель вѣдомствъ и сверхъ того уполномоченные отъ съѣздовъ горнопромышленниковъ и съѣзда металлозаводчиковъ сѣверныхъ и прибалтійскихъ губерній, по одному отъ каждаго съѣзда (ст. 58 прил.

Помимо совѣтовъ, состоящихъ при министрахъ, въ составѣ нѣкоторыхъ министерствъ имѣются совѣщательныя установленія, иногда междувѣдомственнаго и якобы представительнаго характера, состоящія подъ предсѣдательствомъ не министра или его товарища, но директора департамента или особаго лица, и содѣйствующія не непосредственно министру, но директору департамента или лицу, ему равному [1]).

§ 7. Намѣстникъ.

Намѣстникъ является своеобразною властью—мѣстною по пространству своего дѣйствія, а также по тому, что находится не въ центрѣ, а въ подвѣдомственной ему мѣстности, и центральною по существу своихъ полномочій.

I. За послѣднее время намѣстничества были образованы на Дальнемъ Востокѣ и на Кавказѣ [2]). Ген.-ад. Алексѣевъ съ назначеніемъ своимъ намѣстникомъ Его Имп. Вел. на Дальнемъ Востокѣ (30 іюля 1903 г., Собр. Узак. 1903 г., № 909) получилъ повелѣніе выработать положеніе о намѣстничествѣ. Положенія этого онъ до самого упраздненія намѣстничества не выработалъ, и такимъ образомъ оно дѣйствовало на довольно неопредѣленныхъ основаніяхъ.

II. 26 февр. 1905 г. (Собр. Узак. 1905 г., № 36, ст. 262) возстановлена должность намѣстника Кавказскаго [3]). Его юридическое

къ ст. 618 по прод. 1908 г.); главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе: въ его составъ на 9 представителей вѣдомствъ входитъ 9 общественныхъ представителей; изъ нихъ 7 избираются (по одному) совѣтомъ торговли и мануфактуръ, московскимъ его отдѣленіемъ, комитетомъ торговли и мануфактуръ въ Ивановѣ-Вознесенскѣ, Лодзи, Кіевѣ, Одессѣ и мануфактурнымъ комитетомъ въ Варшавѣ; остальные два назначаются министромъ торговли и пром. „изъ лицъ, основательно знакомыхъ съ положеніемъ (горной) промышленности“ (ст. 115 и 121 прил. къ ст. 618¹). Роль избранныхъ членовъ значительно подрывается какъ тѣмъ правиломъ, что засѣданіе присутствія можетъ состояться, хотя бы ни одинъ изъ общественныхъ представителей не явился (ст. 123 того же прил.), такъ въ особенности тѣмъ правиломъ, что при разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся отдѣльныхъ промышленныхъ предпріятій, изъ числа членовъ отъ комитетовъ торговли и мануфактуръ въ составъ присутствія входитъ только одинъ членъ, избранный отъ того района, въ которомъ находится данное предпріятіе (ст. 115, прим., указаннаго прилож.).

[1]) Такими совѣтами, такъ сказать, второго ранга, являются:—въ М-вѣ Вн. Д. статистическій совѣтъ (ст. 310), электротехническій комитетъ (ст. 328); въ Мин. Нар. Пр. строительный комитетъ (при Д-тѣ Нар. Пр., ст. 444¹—444⁵), комитетъ пенсіонной кассы народныхъ учителей и учительницъ (при управленіи пенс. кассы,—ст. 444¹²):—въ М-вѣ Финансовъ: техническій комитетъ при главномъ управленіи неокл. сборовъ и казенной прод. питій (ст, 520¹—526¹), особое присутствіе при д-тѣ таможенныхъ сборовъ (ст. 537);—въ Мин-вѣ Юстиціи, при главномъ тюремномъ упр. совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ (ст. 773⁴, 773⁹, 773¹², 773¹⁹—777²²); въ Мин-вѣ Торг. и Пром.: учебный комитетъ при учебномъ отдѣлѣ (ст. 87 и 89 прил. къ ст. 618¹), горный ученый комитетъ (при горномъ Деп-тѣ, ст. 155—164 прил. къ ст. 618¹); въ Гл. Упр. Землеустройства и Землед.: лѣсной спеціальный комитетъ (ст. 90—100 прил. къ ст. 619) и кустарный комитетъ (ст. 74—78 прил. къ ст. 619).

[2]) Съ 1831 г. по 1874 г. существовало намѣстничество въ Царствѣ Польскомъ.

[3]) Должность эта была первоначально учреждена 10 апр. 1840 г. (П. С. З., № 13368) и упразднена въ 1881 г.—Положеніемъ 26 апр. учреждена должность

положеніе, равно какъ и положеніе прежняго намѣстника, выяснены въ законѣ весьма мало. Основнымъ принципомъ являлось то, что намѣстникъ могъ своею властью разрѣшать тѣ административныя дѣла, которыя по общему правилу должны были бы разрѣшаться властью министровъ (Св. Зак. 1857 г., томъ II, ч. 2, Учр. Упр. Кавк., ст. 25 и въ особенности п. 2 прим. къ ст. 258). Сверхъ того ему было предоставлено, когда онъ найдетъ «нужнымъ, принимать на мѣстѣ всѣ мѣры, обстоятельствами требуемыя, донося прямо» Государю какъ о принятыхъ мѣрахъ, такъ и о причинахъ, къ тому побудившихъ (Томъ II, ч. 2, изд. 1857 г., ст. 258, прим. пунктъ 3). Такимъ образомъ намѣстникъ, дѣйствуя на мѣстѣ, не только пользовался совокупностью полномочій всѣхъ министровъ, но также и властью до нѣкоторой степени надзаконною. Вмѣстѣ съ тѣмъ для прежняго намѣстника было существенно, что Кавказъ вовсе былъ выдѣленъ изъ министерскаго управленія и даже изъ вѣдѣнія Комитета Министровъ, ибо тѣ административныя дѣла, которыя по общему правилу, требуя Высочайшаго утвержденія, поступали въ Комитетъ Министровъ, по намѣстничеству поступали не въ него, а въ Кавказскій Комитетъ.

Нынѣ возстановленное намѣстничество организовано на нѣсколько иныхъ началахъ. Первоначально, по указу 26 февр. 1905 г., намѣстникъ снова являлся лицомъ, объединяющимъ по отношенію къ Кавказу полномочія всѣхъ министровъ, и вмѣстѣ съ ними былъ по должности членомъ Государственнаго Совѣта и Комитета Министровъ. Однако кавказская администрація съ подчиненіемъ ея намѣстнику не была изъята изъ подчиненія подлежащимъ министрамъ, но намѣстнику было предоставлено право, «если онъ найдетъ невозможнымъ привести министерское распоряженіе или циркуляръ въ дѣйствіе», вносить о семъ въ Комитетъ Министровъ.

Но указомъ 3 мая 1905 г. (Собр. Узак., № 77) изъ подчиненія намѣстнику были вовсе изъяты учрежденія Государственнаго Банка и Государственнаго Контроля, а указомъ 13 іюля того же года (Прав. Вѣстн. 19 іюля 1905 г., № 115) также и судебныя учрежденія (по отношенію къ которымъ онъ ранѣе пользовался правами министра юстиціи).

Переходъ къ конституціонному строю отразился на намѣстникѣ въ томъ отношеніи, что онъ пересталъ быть членомъ Комитета (за его упраздненіемъ) и Совѣта Министровъ, а также членомъ Государственнаго Совѣта. Вмѣстѣ съ тѣмъ право дѣйствовать «всѣми мѣрами, обстоятельствами требуемыми», по буквѣ закона сохраненное за намѣстникомъ и понынѣ (Св. Зак., томъ II по прод. 1906, Учр. Кавк., ст. 11^2 и 26), существенно измѣнило свой смыслъ, и въ настоящее время уже не можетъ толковаться, какъ полномочіе принимать мѣры надзаконныя, ибо по ст. 122

главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ, упраздненная 26 февр. 1905 г. Права главноначальствующаго были въ общемъ тѣ же, что и генералъ-губернаторовъ по Общему Губернскому Учрежденію, но кромѣ того онъ пользовался рядомъ существенныхъ полномочій. См. Св. Зак., томъ II, изд. 1892 г., Учр. Кавк. ст. 9—27.

Осн. Зак. изд. 1906 г. обязательныя постановленія и распоряженія, издаваемыя закономъ на то уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить законамъ. Изъ полномочій намѣстника, придающихъ ему характеръ чрезвычайной власти, надлежитъ отмѣтить въ высшей степени широкія права по административной высылкѣ и вообще по наложенію административныхъ взысканій какъ на отдѣльныхъ лицъ, такъ и на сельскія общества (Св. Зак., т. II по прод. 1906 г., Учр. Кавк., ст. 26 и 27).

При намѣстникѣ состоятъ: два помощника, одинъ по гражданской, другой по военной части, совѣтъ намѣстника (совѣщательный органъ, въ составъ котораго входятъ подъ предсѣдательствомъ помощника намѣстника по гражданской части, пять членовъ,—изъ которыхъ одинъ отъ министерства вн. дѣлъ, одинъ отъ министерства финансовъ и одинъ отъ главнаго управленія землеустройства и земледѣлія,—старшій предсѣдатель тифлисской судебной палаты и директоръ канцеляріи намѣстника) и канцелярія.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Мѣстныя учрежденія.

§ 1. Административное дѣленіе.

Сообразно съ дѣленіемъ органовъ власти на высшіе, средніе (разныхъ ступеней) и низшіе территорія государства дѣлится на единицы, какъ мельчайшія, отвѣчающія низшимъ органамъ, такъ и на болѣе крупныя, отвѣчающія органамъ среднимъ. Сферой дѣйствія органовъ высшихъ по общему правилу является все государство.

I. Территоріальныя дѣленія государства могутъ имѣть разное происхожденіе: существуютъ государства съ такъ называемымъ историческимъ территоріальнымъ дѣленіемъ, образовавшимся мало по малу, длиннымъ историческимъ процессомъ. Таково территоріальное дѣленіе Англіи, гдѣ дѣленіе страны на графства и на приходы являлось исконнымъ дѣленіемъ государства, лишь съ трудомъ приспособлявшимся къ потребностямъ современной администраціи. Съ другой стороны, существуютъ государства, гдѣ административное дѣленіе возникло въ силу опредѣленнаго законодательнаго акта, считавшагося не съ тою группировкою, которая установилась изстари, но лишь съ удобствами административной дѣятельности и съ извѣстнымъ внѣшнимъ порядкомъ, извѣстнымъ схематизмомъ всей административной системы: административныя дѣленія или занимаютъ примѣрно то же пространство, или имѣютъ равное количество жителей. Примѣромъ такого дѣленія является современная Франція, гдѣ закономъ 12/20 авг. 1790 г. старое дѣленіе на историческія провинціи и 32 генеральства было замѣнено дѣленіемъ на департаменты и ихъ подраздѣленія, при чемъ это новое дѣленіе было произведено безъ вся-

каго отношенія къ прежде существовавшимъ границамъ старыхъ административныхъ округовъ.

Обѣ эти системы, и историческая, и произвольная, имѣютъ свои положительныя и отрицательныя стороны. Главнымъ достоинствомъ исторической системы является то, что она не разрушаетъ сложившихся отношеній. Надо имѣть въ виду, что то, что мы называемъ государственнымъ управленіемъ, въ сущности является результатомъ весьма сложныхъ взаимодѣйствій и органовъ власти, и самого населенія. Населеніе нигдѣ не является безусловно пассивнымъ объектомъ управленія. Успѣхъ административной дѣятельности органовъ правительства въ значительной степени зависитъ отъ того, на сколько въ данномъ административномъ округѣ населеніе дѣйствительно представляетъ нѣкое единство, на сколько въ немъ существуетъ своя общественная организація. Власти могутъ обращаться съ приказами къ каждому обывателю, и приказы эти обыкновенно допускаютъ принудительное осуществленіе. Но своими приказами власти могутъ регулировать только незначительную долю поступковъ обывателей; принужденіе практически примѣнимо только въ видѣ рѣдкаго исключенія; для того, чтобы государственный порядокъ держался, и задачи государственнаго управленія осуществлялись, необходимо, чтобы населеніе само дѣйствовало правомѣрно и содѣйствовало властямъ въ осуществленіи ихъ задачъ. Но населеніе въ цѣломъ можетъ держаться того или иного образа дѣйствій только въ томъ случаѣ, если имъ кто либо руководитъ. Въ этомъ отношеніи существеннѣйшее значеніе имѣютъ тѣ общественныя организаціи, которыя создаются въ средѣ самого населенія, и тѣ мѣстные авторитеты, которые въ немъ выдвигаются, и за которыми идетъ остальное населеніе. Сколько нибудь правильный ходъ государственнаго управленія возможенъ только при томъ условіи, что органы управленія идутъ рука объ руку съ этими общественными организаціями. А онѣ могутъ выработаться въ качествѣ дѣйствительной силы только въ группахъ населенія, исторически сплоченныхъ. Съ этой точки зрѣнія историческія административныя дѣленія представляются предпочтительными.

Но съ другой стороны историческія дѣленія представляютъ то неудобство, что они крайне неравномѣрны,—то слишкомъ велики, то слишкомъ малы,—и построить общую систему государственнаго управленія, основываясь только на историческихъ дѣленіяхъ, практически оказывается почти невозможнымъ, и въ послѣднее время даже и тѣ государства, которыя все еще держались историческихъ дѣленій, мало по малу переходятъ къ дѣленіямъ, приспособленнымъ къ современнымъ потребностямъ управленія.

Что касается нашего административнаго дѣленія на губерніи и уѣзды, то оно является дѣленіемъ произвольнымъ. Дѣленіе на губерніи установлено впервые въ 1710 г. (П. С. З., № 2218; указъ этотъ въ Полн. Собр. Зак. ошибочно отнесенъ къ 18 дек. 1708 г.), при чемъ первоначально было образовано 8 губерній. Затѣмъ число губерній постепенно увеличивалось, первоначально не столько отъ расши-

ренія границъ Россіи, сколько отъ раздѣленія прежнихъ губерній на болѣе мелкія; къ концу царствованія Петра I оно дошло до 12-ти. Современныя губерніи образованы въ 1781 г., и съ этого времени число ихъ увеличивалось почти исключительно отъ присоединенія къ Россіи новыхъ областей. Въ 1781 г. было также установлено и современное дѣленіе губерній на уѣзды, при чемъ оба эти дѣленія (и на губерніи, и на уѣзды) были сдѣланы совершенно произвольно, почти не считаясь съ историческими границами тѣхъ или иныхъ областей. Но тотъ фактъ, что данное административное дѣленіе существуетъ уже около 130 лѣтъ, что къ нему населеніе привыкло, что созданные тогда административные центры мало по малу сдѣлались центрами не только административными, но и центрами мѣстной общественной жизни,—дѣленія, нѣкогда являвшіяся продуктомъ чистаго усмотрѣнія, мало по малу къ настоящему времени пріобрѣли до нѣкоторой степени характеръ единицъ, не лишенныхъ историческихъ корней,—неглубокихъ, но въ нашей общественной жизни корней болѣе глубокихъ вообще немного.

II. Административное дѣленіе страны можетъ въ общемъ носить двоякаго рода характеръ: одно и то же дѣленіе можетъ служить нуждамъ всѣхъ вообще задачъ управленія, и для каждой задачи управленія или по крайней мѣрѣ для извѣстныхъ группъ этихъ задачъ могутъ быть созданы свои дѣленія, лишь отчасти совпадающія другъ съ другомъ. Обѣ системы представляютъ свои удобства и неудобства. Еслибы, положимъ, въ каждой губерніи существовали мѣстныя учрежденія, имѣющія цѣлью удовлетворять всѣмъ задачамъ управленія вообще, принятымъ на себя государствомъ, то многія учрежденія оказались бы совершенно лишними: нѣтъ смысла содержать пограничную стражу въ центральныхъ губерніяхъ или горныя управленія въ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ ни горъ, ни вообще ископаемыхъ богатствъ. Отсюда очевидно, что по крайней мѣрѣ нѣкоторыя задачи управленія, непосредственно связанныя съ опредѣленными мѣстностями государства и безусловно чуждыя другимъ мѣстностямъ, должны имѣть свою спеціальную систему мѣстныхъ учрежденій, не могущую совпадать съ общимъ административнымъ дѣленіемъ страны.

III. Подъ общимъ административнымъ дѣленіемъ государства разумѣютъ то дѣленіе, которое является общимъ правиломъ, и къ которому пріурочены всѣ вообще задачи управленія, если только относительно той или иной категоріи дѣлъ не установлено какого либо спеціальнаго дѣленія.

Общимъ административнымъ дѣленіемъ Россіи является дѣленіе на губерніи и на уѣзды. Подъ губерніей впрочемъ не всегда разумѣется область, имѣющая то же самое административное устройство: на ряду съ 49 губерніями, управляемыми по Общему Учрежденію о Губерніяхъ, имѣется рядъ губерній, въ томъ или другомъ отношеніи отличающихся отъ этого основного типа (4 губерніи сибирскія, 10—Царства Польскаго и 7 кавказскихъ). Кромѣ того имѣются

административныя дѣленія, въ общемъ приближающіяся къ губерніямъ, но называемыя иначе и представляющія особенности въ своемъ устройствѣ: «области» (5 областей кавказскихъ, 3 туркестанскихъ, 5 степныхъ, 4 сибирскихъ, область Закаспійская и обл. Войска Донского), и Закатальскій «округъ».

Общимъ дѣленіемъ губерніи является уѣздъ [1]). Число уѣздовъ въ губерніи бываетъ различнымъ, отъ 4 (Эстляндская) до 15 (Черниговская, Курская). Всего на 70 губерній Европейской и Азіатской Россіи приходится 756 уѣздовъ. Терминъ «уѣздъ»—старый, относящійся еще къ московскому времени, но современные уѣзды являются результатомъ произвольнаго раздѣленія территоріи, произведеннаго главнымъ образомъ при Екатеринѣ II безъ всякой связи съ существовавшими нѣкогда уѣздами московскаго государства, при чемъ стремились лишь къ тому, чтобы раздѣлить всю територію на единицы съ 20—30 тысячами населенія.

Помимо указаннаго общаго дѣленія Россіи существуетъ еще десять спеціальныхъ дѣленій. Въ судебномъ отношеніи Россія дѣлится на 13 судебныхъ округовъ (округовъ судебныхъ палатъ); округа судебныхъ палатъ дѣлятся на округа окружныхъ судовъ; эти на участки судебныхъ слѣдователей. Въ учебномъ отношеніи Россія дѣлится на 15 учебныхъ округовъ, при чемъ подраздѣленіемъ ихъ являются губерніи. Министерство Путей Сообщенія дѣлитъ Россію въ отношеніи завѣдыванія водными и шоссейными путями на 9 округовъ, не имѣющихъ никакого отношенія къ губерніямъ, такъ напр. въ Петербургскій округъ входятъ: Нева, Ладожское озеро, Ильмень и Чудское озеро съ ихъ бассейнами, Вышневолоцкій водный путь, Волга до Рыбинска съ притоками, кромѣ Мологи. Въ церковномъ отношеніи Россія дѣлится на 61 епархію (обыкновенно совпадаютъ съ губерніями, но Пермская губ. раздѣлена на двѣ епархіи, три прибалтійскія губерніи составляютъ одну епархію и т. д.); епархіи дѣлятся на благочинные округа. Въ военномъ отношеніи Россія дѣлится на 14 военныхъ округовъ. Въ почтово-телеграфномъ отношеніи Россія дѣлится на округа (перваго и второго разряда), при чемъ опредѣленіе пространства этихъ округовъ предоставлено власти министра вн. дѣлъ (законъ 28 мая 1885 г., П. С. З., № 2989). По горному управленію существуетъ 11 горныхъ областей, каждая область дѣлится на 3—6 горныхъ округовъ. Кромѣ того существуетъ 6 заводскихъ округовъ, дѣлящихся на заводскія округи. По таможенному управленію существуютъ таможенные округа, при чемъ наименованіе ихъ, опредѣленіе и измѣненіе ихъ границъ и назначеніе мѣстопребыванія окружныхъ таможенныхъ управленій предоставляется министру финансовъ (Уст. Там., ст. 4). Спеціально поли-

---

[1]) Въ 1710 г. губерніи дѣлились на провинціи, провинціи на доли (по 5536 дворовъ). Къ концу царствованія Петра I было установлено дѣленіе провинцій на уѣзды. Непосредственное дѣленіе губерній на уѣзды установлено Екатериною II.

цейскій характеръ носятъ «станы», являющіеся подраздѣленіемъ уѣзда. Кромѣ того подраздѣленіемъ уѣзда являются сословно-полицейскія единицы,—волости, обнимающія лишь крестьянское населеніе и крестьянскія земли и такимъ образомъ не покрывающія всей территоріи уѣзда.

§ 2. Генералъ-губернаторы.

Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ между центральными учрежденіями и мѣстными (губернскими) стоятъ въ качествѣ инстанцій среднихъ генералъ-губернаторы [1]).

I. Должность генералъ-губернатора, или Государева намѣстника, или «главнокомандующаго въ отсутствіи Императорскаго Величества», была создана Екатериною II. Но тогда взаимныя отношенія губернаторовъ («правителей губерній») и генералъ-губернаторовъ оказались опредѣленными весьма неясно. На практикѣ эта неясность увеличилась еще и отъ того, что вопреки первоначальному замыслу Учрежденія о Губерніяхъ намѣстники были назначены не во всѣ губерніи, а по одному на 2—3 губерніи, и въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ генералъ-губернаторъ отсутствовалъ, губернаторы восприняли всѣ ихъ функціи (ст. 102 Учр. Губ.). Практически дѣло свелось къ тому, что генералъ-губернаторы оказались тѣми же губернаторами, но только пользующимися большимъ довѣріемъ Государя и имѣющими болѣе блестящее служебное и общественное положеніе, и мало по малу должность эта утратила всякое практическое значеніе въ системѣ нашего мѣстнаго управленія.

Въ царствованіе Александра I была сдѣлана попытка оживить эту должность. Въ 1816 г. по Высочайшему повелѣнію былъ составленъ проектъ новаго учрежденія намѣстничествъ; законодательнаго утвержденія онъ не получилъ, но въ 1819 г. ген.-ад. А. Д. Балашову было поручено взять въ свое завѣдываніе пять губерній (Рязанскую, Тульскую, Орловскую, Воронежскую и Тамбовскую), чтобы доказать «возможность примѣненія на дѣлѣ проекта о намѣстничествахъ», и въ случаѣ, если этотъ проектъ окажется цѣлесообразнымъ, распространить положеніе о намѣстничествахъ на всю Россію. Проектъ — уже въ царствованіе Императора Николая Павловича — былъ отвергнутъ. Послѣ этого должность генералъ-губернатора, формально не упраздненная, утратила свое значеніе, по крайней мѣрѣ для внутреннихъ губерній, и генералъ-губернаторы, или, какъ они иногда назывались, «глав-

---

[1]) Учрежденіе для управленія Губерній Всероссійской Имперіи 7 ноября 1775 г., ст. 2, 59, 81—93.—Для исторіи этой должности см. Градовскій: Историческій очеркъ учрежденія генералъ-губернаторствъ въ Россіи (Собр. Соч., томъ I, стр. 299—338).—Калачовъ: Рецензія на сочиненіе Андреевскаго о намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ.—Сборникъ Русскаго Историческаго Общества, томъ III (Записка Трощинскаго о министерствахъ), томъ LXXXIV (журналы Комитета 6-го декабря 1826 г.), томъ XC (бумаги Комитета 6-го декабря 1826 г.).—Середонинъ: Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ.

ные начальники губерній» сохранились тогда только въ столицахъ и въ окраинныхъ губерніяхъ. Сперанскій, характеризуя эту должность, высказалъ, что по существу своему она относится не къ мѣстнымъ учрежденіямъ, а къ «государственнымъ», т. е. центральнымъ, и «есть не что иное, какъ министерство, дѣйствующее на мѣстѣ и принадлежащее къ общему всѣхъ министерствъ составу, къ Сенату». Но такъ какъ въ центрѣ министерства уже существовали, то необходимость ихъ двойника на мѣстахъ должна была представляться сомнительною, и совмѣстное существованіе двухъ властей (министерствъ и генералъ-губернаторовъ) съ тѣми же задачами естественно являлось источникомъ излишняго тренія и конфликтовъ. Въ 1831 г. (13 окт. П. С. З., № 4863) состоялся законъ, согласно которому «предметы вѣдомства и образъ дѣйствія главныхъ начальниковъ губерній въ существѣ своемъ суть тѣ же самые, какъ и гражданскихъ губернаторовъ» [1]). Этотъ законъ положилъ конецъ тому порядку вещей, при которомъ генералъ-губернаторская власть могла конструироваться, какъ министерская, дѣйствующая на мѣстѣ, и изъ генералъ-губернаторовъ сдѣлали какое то повтореніе власти губернаторовъ, что давало полное основаніе для сомнѣнія, зачѣмъ нужно ихъ совмѣстное существованіе [2]).

II. Въ настоящее время генералъ-губернаторы существуютъ въ Москвѣ и на окраинахъ [3]), при чемъ положеніе ихъ опредѣляется «Инструкціей генералъ-губернаторамъ» 29 мая 1853 г. (П. С. З. № 27293). Согласно этой Инструкціи (она вошла въ дѣйствующее изданіе Общ. Учр. Губ., Св. Зак. томъ II, ч. I, ст. 208—248),

---

[1]) Различіе состояло „лишь 1) въ степени власти и 2) въ отношеніяхъ подчиненія". Въ степени власти генералъ-губернаторы отличались отъ губернаторовъ гл. обр. тѣмъ, что имѣли право непосредственныхъ сношеній съ Государемъ, въ бытность въ Петербургѣ или въ Москвѣ присутствовали въ Сенатѣ и, наконецъ, могли останавливать исполненіе неправильныхъ, по ихъ мнѣнію, приговоровъ уголовныхъ палатъ. Въ порядкѣ подчиненія различіе состояло въ томъ, что сношенія министровъ съ губернаторами шли черезъ генералъ-губернаторовъ.—См. Сводъ Зак. изд. 1842 г., томъ II, ч. I, ст. 272—274.—На Сводѣ 1832 г. этотъ законъ 1831 г. не отразился.

[2]) По Своду Зак. изданій 1832 г., кромѣ генералъ-губернаторовъ правами „главныхъ начальниковъ губерній" пользовались также: „военные генералъ-губернаторы" (въ столицахъ) и „военные губернаторы, управляющіе гражданскою частью" (Св. Зак., изд. 1832 г., томъ II, ст. 262). По Своду Зак. изд. 1842 г. военные губернаторы уже не признаются главными начальниками губерній (томъ II, Общ. Учр. Губ., ст. 288),—по II-му тому Св. Зак., изд. 1876 г., столичные генералъ-губернаторы уже не называются военными генералъ-губернаторами.

[3]) При Николаѣ Павловичѣ существовали генералъ-губернаторства: Петербургское, Московское, Юго-Западное (Кіевъ), Сѣверо-Западное (Вильно), Прибалтійское, Малороссійское (Харьковъ), Новороссійское (Одесса), Бѣлорусское (Витебскъ), Оренбургское, Западно-Сибирское (Тобольскъ) и Восточно-Сибирское (Иркутскъ).—Въ царствованіе Александра II отдѣльныя генералъ-губернаторства начали упраздняться: въ 1856 г.—Харьковское и Витебское; въ 1866 г.—Петербургское; въ 1874 г.—Новороссійское; въ 1876 г.—Прибалтійское; въ 1881 г.—Оренбургское; въ 1882 г.—Западно-Сибирское.—Въ 1874 г. образовано Варшавское ген.-губернаторство, въ 1884 г.—Амурское, въ 1886 г.—Туркестанское, въ 1891 г.—Степное и въ 1905 г. (временное) Прибалтійское. 1 янв. 1905 г. упразднено Московское ген.-губернаторство и 12 апр. того же года возстановлено.

должность генералъ-губернатора [1]) можетъ быть охарактеризована, какъ средняя промежуточная инстанція между губернскими учрежденіями и министерствами, при чемъ степень власти, предоставленной этой инстанціи, опредѣляется тѣмъ, что генералъ-губернаторъ предполагается лицомъ, облеченнымъ полнымъ довѣріемъ Государя и знающимъ виды верховнаго правительства (Общ. Учр. Губ., ст. 210, 204, 205 и 232), а задачи этой должности могутъ быть охарактеризованы тѣмъ, что на генералъ-губернатора возложены функціи политическаго надзора и политическаго руководительства мѣстною администраціею (Общ. Учр. Губ., ст. 212—235).

Въ качествѣ лица, пользующагося довѣріемъ Государя и знающаго виды верховнаго правительства, генералъ-губернаторъ стоитъ въ непосредственныхъ сношеніяхъ съ Государемъ, что выражается въ правѣ генералъ-губернатора представлять непосредственно на благоусмотрѣніе Государя о тѣхъ предметахъ, кои онъ признаетъ того требующими (Общ. Учр. Губ. ст. 238 и Учр. Мин. ст. 203), при чемъ однако законъ рекомендуетъ ему пользоваться этимъ правомъ съ должною осмотрительностью (ст. 238 Общ. Учр. Губ.), и повидимому на практикѣ генералъ-губернаторы этимъ правомъ не пользуются; кромѣ того законъ предвидитъ возможность полученія генералъ-губернаторомъ непосредственно отъ Государя Высочайшихъ повелѣній по дѣламъ края (ст. 240); въ такомъ случаѣ генералъ-губернаторъ долженъ привести въ исполненіе монаршую волю, доводя о томъ до свѣдѣнія подлежащаго министра (та же статья). Эту статью закона, хотя она въ продолженіи къ Своду Законовъ 1906 г. и не показана отмѣненною, въ настоящее время надо считать утратившею силу, такъ какъ по ст. 24 Осн. Зак. повелѣнія Государя Императора должны быть скрѣплены предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ министромъ, и такимъ образомъ непосредственное полученіе генералъ-губернаторомъ Высочайшихъ повелѣній отъ Государя, помимо министровъ, представляется юридически невозможнымъ.

Въ качествѣ довѣреннаго Государя генералъ-губернаторъ есть органъ надзора за мѣстнымъ управленіемъ и вмѣстѣ съ тѣмъ органъ, черезъ посредство котораго правительство освѣдомляется о положеніи края и о его нуждахъ. Какъ органъ надзора, генералъ-губернаторъ есть «главный блюститель неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государства и точнаго исполненія законовъ и распоряженій высшаго правительства» (ст. 208). «Имѣя постоянное и тщательное попеченіе о благѣ жителей ввѣреннаго ему края, генералъ-губернаторъ есть мѣстный высшій блюститель порядка во всѣхъ онаго частяхъ, не-

[2]) Мы остановимся только на генералъ-губернаторахъ, дѣйствующихъ на основаніи Общаго Учрежденія Губернскаго (Св. Зак., томъ II) такъ какъ управленія окраинъ и мѣстностей, состоящихъ на особомъ положеніи, мы не излагаемъ; точно такъ же мы не останавливаемся на тѣхъ временныхъ генералъ-губернаторахъ, которые могутъ быть учреждены при объявленіи мѣстностей въ исключительномъ положеніи.

престанно ревизующій всѣ дѣйствія мѣстъ и лицъ, ему подвѣдомственныхъ, для предупрежденія или прекращенія всего противнаго безопасности и пользѣ общей, или же несообразнаго съ видами высшаго правительства, извѣстными ему, какъ лицу, полнымъ довѣріемъ Государя Императора облеченному» (ст. 210; ср. ст. 232).

Генералъ-губернаторъ не является указанною въ законѣ инстанціею для обжалованія распоряженій губернскихъ властей [1]). Надзоръ генералъ-губернатора поэтому не есть надзоръ инстанціонный, но надзоръ чисто политическій: пресѣченіе и предупрежденіе злоупотребленій, сообщеніе дѣятельности административныхъ учрежденій направленія, соотвѣтствующаго видамъ правительства. Въ связи съ этою функціею политическаго надзора стоитъ въ высшей степени существенное право генералъ-губернатора «при всякой открывающейся вакансіи, замѣщеніе коей зависитъ отъ высшаго правительства,... ходатайствовать объ опредѣленіи въ сіи должности чиновниковъ, лично ему извѣстныхъ... и такое ходатайство не оставляется безъ особыхъ причинъ безъ уваженія» (ст. 234); «въ представленіи министровъ о награжденіи чиновниковъ... всегда присовокупляется мнѣніе генералъ-губернатора» (Учр. Мин., ст. 205; Общ. Учр. Губ., ст. 245;—это правило не относится къ чинамъ судебныхъ и контрольныхъ учрежденій). Отчасти для облегченія генералъ-губернатору его функціи надзора, а отчасти повидимому и для созданія полной его освѣдомленности въ дѣлахъ, всѣ сношенія подвѣдомственныхъ ему губернаторовъ съ министерствами (Общ. Учр. Губ., ст. 241 и Учр. Мин., ст. 207), а равно и всѣ сношенія министровъ съ губернаторами (Общ. Учр. Губ., ст. 242 и Учр. Мин., ст. 202) ведутся черезъ генералъ-губернатора. Освѣдомительная роль генералъ-губернаторовъ выражается въ томъ, что «никакая новая мѣра или особое распоряженіе, относящіяся до благоустройства, общей пользы и казеннаго интереса въ краѣ, не предпринимаются иначе, какъ по предварительномъ истребованіи соображеній и заключенія генералъ-губернатора» (Общ. Учр. Губ., ст. 243; ср. ст. 244).

Общій характеръ тѣхъ задачъ, которыя законъ ставитъ генералъ-губернаторскому политическому надзору, опредѣляется тѣмъ, что эти задачи возложены Общею Инструкціею генералъ-губернаторамъ, законодательнымъ актомъ, относящимся къ 1853 г., т. е. къ самой реакціонной эпохѣ царствованія Имп. Николая I, въ то время встревоженнаго событіями 1848 г. въ Западной Европѣ. Согласно этой Инструкціи «генералъ-губернаторъ наблюдаетъ: 1) чтобы юношество получало воспитаніе въ правилахъ чистой вѣры, доброй нравственности и въ чувствахъ преданности къ Престолу и Отечеству, 2) чтобы молодые дворяне не находились во вредной праздности, но посвящали себя службѣ государственной, и 3) чтобы каждый, во всѣхъ сословіяхъ,

[1]) Только по отношенію къ обязательнымъ постановленіямъ, издаваемымъ губернаторами, генералъ-губернаторы являются инстанціею, въ которую эти постановленія могутъ быть обжалуемы (Общ. Учр. Губ. ст. 236).

снискивалъ себѣ пропитаніе трудомъ честнымъ и полезнымъ» (ст. 212). «Имѣя въ виду, что дворянское сословіе есть первое въ государствѣ, генералъ-губернаторъ наблюдаетъ, чтобы дворяне вели жизнь, приличную ихъ происхожденію, и служили примѣромъ прочимъ сословіямъ» (ст. 215). «Онъ преслѣдуетъ всѣми зависящими отъ него средствами излишнюю роскошь, расточительность, безпутство и мотовство» (ст. 216). «Устремляя все свое вниманіе на духъ и нравственное направленіе во всѣхъ сословіяхъ, онъ устраняетъ всякій поводъ къ ложнымъ понятіямъ, превратнымъ толкованіямъ и гибельному лжемудрствованію» (ст. 217). Трудно представить себѣ всѣ тѣ безсмысленныя формы вторженія администраціи въ частную жизнь, какія узаконяются приведенными постановленіями. Если генералъ-губернаторъ можетъ и долженъ устранять всякій поводъ къ ложнымъ понятіямъ, превратнымъ толкованіямъ и гибельному лжемудрствованію, то отчего ему не изъять изъ обращенія ту или другую книгу, отчего не воспретить въ университетѣ лекцій профессора медицины, сторонника научной теоріи, представляющейся генералъ-губернатору лжемудрствованіемъ. На основаніи статьи, требующей, чтобы молодые дворяне посвящали себя службѣ государственной, онъ можетъ воспретить дворянину заниматься адвокатурою или артистической дѣятельностью.

Аналогичныя полномочія законъ даетъ генералъ-губернатору и относительно торговли: «вредныя во всѣхъ отношеніяхъ для государства дѣйствія монополистовъ преслѣдуются имъ со всею строгостью законовъ» (ст. 230); всѣмъ частнымъ предпріятіямъ онъ даетъ «сколь возможно соотвѣтствующее видамъ правительства направленіе» (ст. 229); «по сельскому хозяйству... генералъ-губернаторъ пользуется всякимъ случаемъ для указанія истинныхъ и прямыхъ способовъ къ развитію и улучшенію сельскаго хозяйства» (ст. 226). «Онъ не оставляетъ также безъ вниманія фабричную, заводскую и ремесленную промышленность, направляя ее къ предметамъ необходимыхъ и дѣйствительныхъ нуждъ и потребностей и къ выгодамъ какъ производителей, такъ и потребителей...» (ст. 227). Каждая желѣзная дорога отъ одного города до другого есть монополистъ желѣзнодорожной перевозки между этими двумя городами; статьею 230 Общ. Учр. Губ. она признается чѣмъ то «вреднымъ во всѣхъ отношеніяхъ для государства» и генералъ-губернаторъ можетъ и обязанъ ее преслѣдовать. Если генералъ-губернаторъ считаетъ, что лицо, устраивающее фабрику калошъ, принесетъ больше пользы, устроивъ фабрику спичекъ, то ст. 227 Общ. Учр. Губ. даетъ ему право потребовать измѣненія намѣреній фабриканта.

Этими постановленіями, открывающими столь широкій просторъ юридически ничѣмъ неограниченному вторженію администраціи въ частную и промышленную жизнь, повидимому рѣдко пользуются, и въ общемъ они поэтому могутъ казаться безвредными. Такъ относиться къ нимъ, конечно, нельзя. Наличность у администраціи возможности на законномъ основаніи причинить ту или иную непріятность обывателю

ставитъ этого обывателя въ полную зависимость отъ администраціи и заставляетъ его чувствовать эту зависимость и тамъ, гдѣ она закономъ вовсе не установлена: обыватель знаетъ, что если онъ не подчинится данному незаконному распоряженію администраціи, обжалуетъ его, то администрація сорветъ на немъ свой гнѣвъ, примѣнивъ къ нему свое какое нибудь абсолютно дискреціонное полномочіе. Обыватель не можетъ считать свои интересы обезпеченными и тѣмъ, что эти полномочія принадлежатъ лишь высшему органу мѣстной администраціи, съ которымъ у него не можетъ быть личныхъ столкновеній, и который можетъ быть свободенъ отъ подозрѣній въ желаніи получить взятку. По отношенію къ каждому отдѣльному дѣлу этотъ высшій органъ можетъ пользоваться своими полномочіями лишь по докладу своихъ подчиненныхъ, знакомясь съ дѣломъ лишь въ освѣщеніи, даваемомъ подчиненными. Поэтому практически полномочіями, предоставленными высшему органу, располагаютъ низшіе. Такимъ образомъ въ мѣстностяхъ, подчиненныхъ генералъ-губернаторамъ, все населеніе ставится въ полную зависимость также и отъ низшихъ органовъ администраціи, вынуждено отъ нихъ откупаться и можетъ жить только при томъ условіи, что администрація не пользуется тѣми полномочіями, которыя предоставляетъ ей законъ.

§ 3. Общая схема исторіи губернскихъ учрежденій.

I. Къ концу царствованія Петра I организація мѣстныхъ учрежденій въ общихъ своихъ чертахъ сводилась къ тому, что во главѣ губерній стояли губернаторы, во главѣ уѣздовъ — воеводы; по городамъ были учреждены выборные магистраты, поставленные въ независимое положеніе по отношенію къ губернаторамъ и воеводамъ; судъ былъ отдѣленъ отъ администраціи и порученъ надворнымъ судамъ и судебнымъ комиссарамъ.

Эта организація мѣстнаго управленія съ начатками городского самоуправленія и отдѣленія суда отъ администраціи не пережила Петра. Въ 1727 г. была уничтожена обособленность судебныхъ учрежденій, и судебныя дѣла были переданы губернаторамъ и воеводамъ; въ 1728 г. были закрыты магистраты и учреждены ратуши, подчиненныя воеводамъ.

Время до Екатерины II въ общемъ было совершенно безплодно въ отношеніи къ мѣстному управленію. И организація его, и подчиненность центральнымъ установленіямъ покоились на правилахъ весьма несовершенныхъ и крайне недостаточныхъ. Дѣло впрочемъ было не только въ несовершенствѣ нашего законодательства по вопросамъ мѣстнаго управленія, но и въ фактической невозможности организовать его сколько нибудь удовлетворительнымъ образомъ въ виду отсутствія того культурнаго слоя населенія, изъ котораго можно было бы вербовать чиновниковъ мѣстныхъ учрежденій. Дворянство, или какъ тогда гово-

рили, шляхетство, было единственнымъ болѣе или менѣе культурнымъ слоемъ, но оно было столь немногочисленно, что съ грѣхомъ пополамъ могло заполнять сравнительно немногія должности центральнаго управленія, для всей же Россіи этотъ классъ былъ далеко недостаточенъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ надо имѣть въ виду, что качества управленія, въ особенности мѣстнаго, зависятъ не только отъ тѣхъ или другихъ административныхъ и судебныхъ учрежденій, но не мало также и отъ степени гражданской культуры самого населенія: отъ того, на сколько оно чувствуетъ потребность въ законномъ порядкѣ, на сколько оно само способно дѣйствовать правомѣрно, отъ того, на сколько въ немъ незакономѣрныя дѣйствія обывателей или властей вызываютъ чувство протеста. Сколько нибудь правильный, закономѣрный и цѣлесообразный ходъ управленія можетъ явиться результатомъ лишь взаимодѣйствія населенія и органовъ власти, ибо ничто такъ не деморализуетъ эти органы, какъ то, что они имѣютъ дѣло съ такого рода общественною средою, которая неспособна понимать необходимость закономѣрнаго образа дѣйствій и самихъ обывателей, и органовъ власти. Съ этой точки зрѣнія и по гражданскому развитію чиновничества, и въ особенности по гражданскому развитію населенія Россія первой половины XVIII в. представляла самую печальную картину. Въ смыслѣ повышенія культурнаго уровня русскаго провинціальнаго общества существеннѣйшее значеніе имѣлъ указъ 18 февраля 1762 г. о «вольности дворянства», отмѣнившій обязательную службу дворянства и повлекшій возвращеніе въ свои помѣстья значительнаго числа дворянъ.

II. Строй нашихъ губернскихъ учрежденій былъ въ корнѣ преобразованъ Екатериною II. Въ началѣ своего царствованія (1764 г.) она издала «Наставленіе Губернаторамъ», вообще нѣсколько упорядочившее эту должность и установившее непосредственное подчиненіе губернаторовъ Сенату, минуя коллегіи. Законодательнымъ актомъ, внесшимъ наибольшія измѣненія въ строй мѣстнаго управленія и являющимся и посейчасъ основою нашихъ губернскихъ установленій, было «Учрежденіе для управленія губерній Всероссійской Имперіи» 7 ноября 1775 г. (П. С. З. № 14392).

Этимъ Учрежденіемъ въ связи съ Уставомъ Благочинія (1782 г.), жалованною Грамотою Дворянству 21 апрѣля 1782 г. и Грамотою на права и выгоды городамъ Россійской Имперіи (того же числа) въ наше право были сознательно и опредѣленно введены слѣдующіе основные принципы: 1) децентрализація всего управленія съ передачею рѣшающей власти губернскимъ мѣстамъ, дѣйствующимъ подъ контролемъ Сената, 2) раздѣленіе дѣлъ общеадминистративныхъ, судебныхъ и дѣлъ казеннаго управленія, 3) сліяніе въ административныхъ и судебныхъ учрежденіяхъ коронпаго должностного элемента съ выборнымъ, 4) проведеніе сословнаго начала въ организаціи административныхъ и въ особенности судебныхъ учрежденій. Общая схема мѣстнаго управленія сводилась къ слѣдующему: губернія (ихъ было образовано 40 вмѣсто существовавшихъ

до того времени 15) являлась самостоятельною административною и судебною единицею, поставленною подъ политическій надзоръ государева намѣстника, или генералъ-губернатора.

Обще-административными учрежденіями губерніи являлись: губернское (или намѣстническое) правленіе, состоявшее, подъ предсѣдательствомъ намѣстника, изъ правителя губерніи, или губернатора, и двухъ совѣтниковъ (всѣ по назначенію отъ правительства: губернаторъ по Высочайшему назначенію, совѣтники по назначенію Сената); въ уѣздахъ нижній земскій судъ (земскій капитанъ-исправникъ, 2—3 засѣдателя по выбору отъ дворянства и 2 засѣдателя по выбору отъ свободныхъ сельскихъ состояній, т. е. однодворцевъ, государственныхъ, государевыхъ и черносошныхъ крестьянъ и др.); въ городахъ (которые въ административномъ отношеніи вообще были выдѣлены изъ уѣздовъ)—городничіе (по назначенію Сенатомъ). Учреждніями, вѣдавшими дѣла домостроительныя и по управленію казенныхъ доходовъ, были: въ губерніи—казенная палата (вице-губернаторъ, директоръ домоводства, совѣтникъ и 2 ассессора, губернскій казначей,—всѣ по назначенію Сенатомъ), въ уѣздахъ—уѣздный казначей (по назначенію государственнымъ казначеемъ). Для завѣдыванія училищами, народнымъ здравіемъ, общественнымъ призрѣніемъ и смирительными домами—приказы общественнаго призрѣнія (губернаторъ, 6 засѣдателей; 2 отъ верхняго земскаго суда, 2 отъ губернскаго магистрата, 2 отъ верхней расправы); отчасти имѣли характеръ мѣстныхъ органовъ приказа: «уѣздный докторъ и при немъ подлѣкарей два». Судебными мѣстами являлись: въ качествѣ высшихъ въ губерніи и всесословныхъ судовъ—палата гражданскаго суда (предсѣдатель, два совѣтника и два ассессора,—всѣ по назначенію) и палата уголовнаго суда (такой же составъ); низшія инстанціи носили сословный характеръ: а) для дворянъ уѣздный судъ съ дворянскою опекою (уѣздный судья и 2 засѣдателя—всѣ по выбору отъ дворянства) и верхній земскій судъ (два предсѣдателя по Высочайшему назначенію и десять засѣдателей по выбору отъ дворянства); б) для городскихъ сословій: городовые магистраты и губернскіе магистраты (по выбору отъ купечества и мѣщанства); г) для свободныхъ сельскихъ состояній: нижняя расправа (расправный судья по назначенію губернскимъ правленіемъ и восемь засѣдателей по выбору сельскихъ обществъ) и верхняя расправа (два предсѣдателя по назначенію Сенатомъ и 10 засѣдателей по выбору отъ сельскихъ обществъ).

Наличность въ числѣ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій того времени учрежденій выборныхъ еще не создавала у насъ самоуправленія въ современномъ смыслѣ этого слова: для понятія самоуправленія, какъ мы видѣли, существенно независимое положеніе выборныхъ органовъ по отношенію къ органамъ коронным; выборность представляетъ существенную цѣнность не сама по себѣ, а потому, что она гарантируетъ или по крайней мѣрѣ при извѣстныхъ условіяхъ можетъ гарантировать дѣйствительную независимость выборныхъ органовъ по отно-

шенію къ органамъ коронна́го управленія и вмѣстѣ съ тѣмъ можетъ создавать тѣсную связь выборныхъ органовъ съ мѣстнымъ населеніемъ. Выборные засѣдатели екатерининскихъ учрежденій не являлись органами самоуправленія въ силу того, что у нихъ отсутствовала и независимость по отношенію къ коронным органамъ мѣстнаго управленія, и связь съ мѣстнымъ обществомъ. Если земскій капитанъ-исправникъ былъ выборнымъ должностнымъ лицомъ, то это ничуть не измѣняло его подчиненности губернскому правленію и губернатору: онъ находился въ той же степени подчиненія имъ, для него такъ же были обязательны всѣ ихъ указанія и приказы, какъ и для любого чиновника по назначенію отъ правительства. Таково было положеніе дѣлъ съ точки зрѣнія чисто юридической; съ бытовой стороны зависимость выборныхъ должностныхъ лицъ отъ коронныхъ присутственныхъ мѣстъ пожалуй была еще большею: по своему общественному положенію губернаторъ представлялся по отношенію къ тому же капитанъ-исправнику, не говоря уже о засѣдателяхъ отъ городовъ или отъ крестьянъ, лицомъ столь высокопоставленнымъ, что о какой бы то ни было самостоятельности исправника или засѣдателей по отношенію къ губернатору, или даже по отношенію къ его чиновнику особыхъ порученій не могло быть и рѣчи.

Связи губернскихъ учрежденій съ мѣстнымъ населеніемъ эти выборы не создавали, ибо общая постановка выборныхъ должностей была такова, что лица, которыя въ какомъ бы то ни было отношеніи могли бы считаться представителями мѣстнаго общества, на нихъ не шли. Засѣдатели отъ городскихъ и въ особенности отъ сельскихъ сословій очень рано утратили всякое значеніе и обратились въ извѣстный декоративный элементъ, сохраненный въ нѣкоторыхъ учрежденіяхъ, гдѣ они играли самую жалкую роль. Выборы отъ дворянства съ теченіемъ времени выиграли въ количественномъ отношеніи въ томъ смыслѣ, что рядъ должностей, первоначально замѣщавшихся по назначенію, сталъ замѣщаться по выбору отъ дворянства (напр. предсѣдатели и засѣдатели палатъ уголовнаго и гражданскаго суда). Но всѣ должности по дворянскимъ выборамъ, кромѣ, быть можетъ, должности предводителя дворянства, по своему приниженному положенію мало привлекали дворянъ имущественно обезпеченныхъ, или занимавшихъ въ губернскомъ обществѣ сколько нибудь видное положеніе. На эти выборныя должности, прельщаемые ихъ скудными окладами шли мелкопомѣстные дворяне, и къ нимъ крупные помѣщики относились съ нескрываемымъ пренебреженіемъ. Коль скоро дворянская выборная служба приняла въ общемъ такой характеръ, она падала все болѣе и болѣе, и общій составъ выборныхъ должностныхъ лицъ былъ и въ моральномъ, и въ общественномъ отношеніи неправдоподобно низокъ.

III. Такимъ образомъ наши мѣстныя учрежденія при Екатеринѣ II оказались тѣсно связанными съ сословнымъ строемъ, въ значительной степени ею же созданнымъ.

Подъ сословіемъ разумѣютъ группу подданныхъ, отличающихся отъ остального населенія какими либо по наслѣдству передаваемыми правами или правоограниченіями. Тѣмъ, что каждое лицо можетъ принадлежать только къ одному какому либо сословію, и тѣмъ, что особенности правового положенія человѣка закономъ связываются непосредственно съ его личностью, сословія отличаются отъ классовъ, какъ чисто фактическихъ группъ населенія (классъ землевладѣльцевъ, промышленниковъ; имущіе и неимущіе классы; классъ фабричныхъ работниковъ; культурные и некультурные классы). Эти фактическія различія могутъ передаваться и по наслѣдству, законъ можетъ связывать съ ними тѣ или иныя послѣдствія (землевладѣльцы платятъ поземельные сборы, участвуютъ въ земскихъ выборахъ), но они не связываются съ личностью человѣка (землевладѣлецъ можетъ продать землю и тогда перестаетъ платить сборы и лишается участія въ земскихъ выборахъ); что же касается различій сословныхъ, то они закрѣплены за каждымъ даннымъ человѣкомъ, и пока не наступитъ тѣхъ условій, при которыхъ напр. почетный гражданинъ по закону лишается правъ состоянія (уголовный приговоръ), или пока онъ по закону не пріобрѣтетъ правъ дворянства, онъ остается почетнымъ гражданиномъ, какъ бы онъ ни перемѣщался по экономической или соціальной лѣстницѣ.

Исторически сословія обыкновенно возникаютъ изъ общественныхъ классовъ. Классовыя различія являются основаніемъ для различія въ правовомъ положеніи людей, а такъ какъ классовыя группировки имѣютъ тенденцію обратиться въ группировки наслѣдственныя, то и особенности правового положенія нерѣдко начинаютъ связываться съ самымъ происхожденіемъ человѣка, отрѣшаясь отъ той фактической основы, на которой первоначально возникли.

На Западѣ образовавшаяся королевская власть застала сословія не только уже сложившимися, но во многихъ случаяхъ уже и принявшими характеръ государственныхъ организацій, и съ этими организаціями королевской власти приходилось считаться, какъ съ крупными политическими силами. У насъ положеніе вещей было совершенно инымъ. Сословія явились результатомъ политики московскихъ государей, прикрѣплявшей отдѣльные разряды населенія къ отбыванію той или другой службы или къ несенію той или другой повинности. И поскольку у насъ возникли сословныя организаціи, онѣ возникли не какъ проявленіе солидарности, сплотившей въ государствѣ данную группу въ одно компактное цѣлое, сознающее свои обособленные интересы, но какъ результатъ того, что государственная власть возлагала ту или иную повинность не на отдѣльныхъ людей, но на то или другое общество за круговою его отвѣтственностью въ исправномъ исполненіи повинности.

Эта политика продолжалась и въ XVIII вѣкѣ, при чемъ податныя реформы Петра Великаго (гл. образомъ подушная подать) привели къ раздѣленію всей Россіи на сравнительно небольшую привилегированную

группу, не платившую подушной подати, и на остальное населеніе, представлявшее по своему правовому положенію весьма пеструю картину, но объединенное тѣмъ, что все оно было «податнымъ», обложеннымъ цѣлымъ рядомъ податей и повинностей, главнымъ образомъ подушною податью, и отбывало эти повинности и подати подъ круговою отвѣтственностью обществъ; для обезпеченія обществамъ возможности своевременнаго взысканія оклада податей съ каждаго его члена все податное населеніе было поставлено какъ бы въ крѣпостную зависимость отъ обществъ: безъ согласія общества человѣкъ не могъ ни выписаться изъ него, ни даже на время поѣхать въ другой городъ или уѣздъ.

Совершенно новая точка зрѣнія на сословія была установлена законодательствомъ Екатерины II. Всѣ обыватели были раздѣлены на четыре сословія (или «главныхъ рода людей»), или состоянія, — слова «состояніе» и «сословіе» употребляются въ законѣ, какъ синонимы: дворяне, духовное состояніе, городское состояніе и сельское состояніе, при чемъ городское состояніе въ свою очередь раздѣлено на четыре сословія: почетное гражданство (первоначально «именитое гражданство»), гильдейское купечество, цеховыхъ (или ремесленниковъ) и мѣщанъ (или посадскихъ).

Принадлежностью къ тому или другому сословію была обусловлена также и гражданская и публичная правоспособность человѣка: дворяне могли владѣть населенными имѣніями и вообще крѣпостными, остальныя сословія нѣтъ; крестьяне могли быть предметомъ крѣпостной собственности; только купцы могли обязываться векселями. Въ области мѣстнаго государственнаго управленія сословія получили еще большее значеніе. Екатерина II стремилась создать изъ всѣхъ сословій рядъ мѣстныхъ организацій («сословныхъ обществъ»), предоставила имъ извѣстныя права «по внутреннему управленію сихъ обществъ» и, что самое существенное, возложила на эти организаціи осуществленіе большинства задачъ мѣстнаго управленія, предоставивъ сословнымъ обществамъ замѣщать по выбору значительную часть созданныхъ тогда должностей губернской, городской и уѣздной администраціи и суда. Получалось, какъ будто все мѣстное государственное управленіе было распредѣлено между отдѣльными сословными обществами, при чемъ всѣ общественныя учрежденія и всѣ должностныя лица, избираемыя этими обществами, образовывали въ каждой губерніи стройную законченную систему, дѣйствовавшую подъ наблюденіемъ и руководствомъ въ центрѣ Пр. Сената, а на мѣстахъ государева намѣстника или генералъ-губернатора. При этомъ, такъ какъ многія функціи управленія были возложены не на общую администрацію, а на подлежащія сословныя общества, законодательство наше стремилось все населеніе распредѣлить по сословіямъ такъ, чтобы между ними никого не оставалось. Съ точки зрѣнія политической силы сословій существенно было то, что ни одно сословіе не получило общегосударственной организаціи, но сословныя общества были образованы или губернскія (для дворянства), или городскія (для такъ

называемыхъ городскихъ состояній), или (для другихъ сословій) еще болѣе мелкія.

IV. Указанная выше схема екатерининскихъ учрежденій является исходнымъ пунктомъ въ развитіи всего нашего мѣстнаго управленія. Эта схема явилась тою канвою, которую такъ или иначе заполнили позднѣйшія реформы, и если не имѣть ея въ виду, то врядъ ли можно разобраться въ современномъ мѣстномъ управленіи. Но само собою разумѣется, что эта схема не осталась до настоящаго времени въ томъ самомъ видѣ, въ какомъ ее создала Екатерина II. Сильнѣе всего измѣнился строй судебныхъ установленій: судебная реформа 1864 г. не не оставила ни одного изъ старыхъ судебныхъ мѣстъ (остались дворянскія опеки, сиротскіе суды, но это суды только по имени, такъ какъ опекунскія учрежденія въ системѣ правительственныхъ учрежденій Россіи относятся скорѣе къ учрежденіямъ административнымъ, а не судебнымъ). Изъ административныхъ мѣстъ исчезли приказы общественнаго призрѣнія. Казенная палата осталась, но выдѣлила рядъ самостоятельныхъ учрежденій: управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, контрольныя палаты, управленія акцизными сборами. Кромѣ того появилось множество новыхъ учрежденій сообразно съ народившимися новыми задачами государственнаго управленія. Таковы напр. статистическіе комитеты, многочисленныя «губернскія присутствія», распорядительные комитеты, училищные совѣты и пр. [1]).

Такимъ образомъ съ перваго взгляда можетъ показаться, что отъ основной схемы почти ничего не осталось, ибо громадное большинство учрежденій являются учрежденіями новыми, а старыхъ почти уже и нѣтъ. Но такой выводъ былъ бы неправиленъ: всѣ новыя учрежденія появлялись мало по малу, занимая то или иное мѣсто въ старой системѣ. Какой либо реформы губернскихъ учрежденій, которая была бы коренною ломкою стараго, ни разу произведено не было. Поэтому каждое новое учрежденіе принимало окраску и общій характеръ, соотвѣтствующіе старой схемѣ. И такъ какъ центральное лицо екатерининской губернской администраціи, губернаторъ — остался, и все время оставался ея центральнымъ лицомъ, то это лицо, или, лучше сказать, отношенія къ этому лицу придали извѣстную послѣдовательность, извѣстное единство всѣмъ произведеннымъ частичнымъ реформамъ, связали ихъ въ одно непрерывное преемственное цѣлое.

Существеннѣйшее значеніе для всей системы нашего мѣстнаго управленія имѣли Положенія 19 февраля 1861 г. объ освобожденіи помѣщичьихъ крестьянъ отъ крѣпостной зависимости. Этими актами бывшіе крѣпостные крестьяне были поставлены въ непосредственное отношеніе къ общей администраціи, отъ которой они прежде были от-

---

[1]) Это постепенное наростаніе нашихъ губернскихъ учрежденій какъ то не всегда замѣчается и самимъ закономъ: „Общее присутствіе губернскихъ установленій", согласно статьямъ 280 и 474 Общ. Учр. Губ., состоитъ изъ губернскаго правленія, казенной палаты и управленія государственными имуществами, какъ будто другихъ губернскихъ установленій не существуетъ.

рѣзаны помѣщиками, являвшимися по отношенію къ своимъ крестьянамъ и судебною, и административною властью. Вмѣстѣ съ тѣмъ были созданы органы крестьянскаго сословнаго самоуправленія (сельскія и волостныя учрежденія) и наконецъ система коронныхъ учрежденій, завѣдывавшихъ дѣломъ ликвидаціи крѣпостныхъ отношеній и поземельнаго устройства крестьянъ, а впослѣдствіи и надзоромъ за ихъ самоуправленіемъ.

Дальнѣйшимъ существеннымъ измѣненіемъ основъ нашего мѣстнаго управленія явилось созданіе земскихъ (1864 г.) и городскихъ (1870 г.) учрежденій, построенныхъ на началахъ въ общемъ правильно поставленнаго самоуправленія. Въ 1890 г. подверглось пересмотру Положеніе о Земскихъ учрежденіяхъ, и въ 1892 г. — Городовое Положеніе; обѣ эти реформы во многомъ исказили начала самоуправленія, главнымъ образомъ въ томъ, что уменьшили самостоятельность земскихъ и городскихъ учрежденій по отношенію къ коронной администраціи, а новое Пол. Зем. Учр. еще и тѣмъ, что построило земскіе выборы на сословномъ началѣ, предоставляя преобладающее вліяніе дворянамъ. Но въ основныхъ своихъ чертахъ законы 1890 г. и 1892 г. остались вѣрными законамъ 1864 г. и 1870 г.

Земскія и городскія учрежденія съ уѣздными и губернскими земскими собраніями и городскими думами въ качествѣ органовъ распорядительныхъ и съ уѣздными и губернскими земскими управами и городскими управами въ качествѣ органовъ исполнительныхъ—явились совокупностью учрежденій, обособленныхъ отъ коронной администраціи и вѣдающихъ предоставленный имъ кругъ дѣлъ мѣстнаго управленія. Они вѣдаютъ этими дѣлами независимо отъ коронной администраціи, которая вѣдаетъ тѣми, которыя возложены на нее. Извѣстныя формы сотрудничества конечно являются неустранимыми, органы самоуправленія поставлены подъ весьма активный контроль коронной администраціи, но основнымъ началомъ является то, что у насъ существуютъ двѣ обособленныя, такъ сказать, параллельныя системы учрежденій коронныхъ и самоуправленія. Эта обособленность отнюдь не вытекаетъ изъ самой природы самоуправленія. И на Западѣ мы встрѣчаемся съ совершенно иными формами соотношенія органовъ самоуправленія и коронной администраціи.

Въ Англіи, въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки и въ Бельгіи мѣстной коронной администраціи не существуетъ вовсе. Всѣ задачи мѣстнаго управленія осуществляются органами самоуправленія, подъ контролемъ центральной администраціи или иногда и ея мѣстныхъ представителей, не надѣленныхъ однако никакими функціями активнаго управленія. Во Франціи порядокъ иной. Въ департаментахъ (приблизительно соотвѣтствующихъ нашимъ губерніямъ) имѣется, во первыхъ, префектъ, назначаемый центральною властью,—органъ почти всѣхъ министерствъ, и во вторыхъ, генеральный совѣтъ—выборное установленіе, обладающее правомъ устанавливать департаментскіе налоги и расходовать ихъ на нужды мѣстнаго управленія, предоставленныя его вѣдѣнію.

Генеральный совѣтъ (собирающійся два раза въ годъ, въ общемъ не болѣе, какъ на полтора мѣсяца), не имѣетъ своихъ исполнительныхъ органовъ, но по всѣмъ дѣламъ, предоставленнымъ департаментскому самоуправленію, исполнительнымъ органомъ является префектъ, въ этой своей дѣятельности состоящій подъ надзоромъ генеральнаго совѣта и избираемый генеральнымъ совѣтомъ департаментской комиссіи (собирающейся ежемѣсячно). Первоначально, въ серединѣ XIX в., въ эпоху преобладанія центральной администраціи эта система приводила къ тому, что министерства въ лицѣ префекта вѣдали все, и полномочія генеральныхъ совѣтовъ сводились къ вотированію департаментскихъ налоговъ для покрытія возложенныхъ на департаментъ обязательныхъ расходовъ. Съ теченіемъ времени положеніе вещей измѣнилось: министры чувствуютъ свою зависимость отъ парламента, парламентъ естественно становится на сторону генеральныхъ совѣтовъ въ случаяхъ столкновеній ихъ съ префектами, и на дѣлѣ получилось, что префектъ, въ качествѣ исполнительнаго органа департаментскаго самоуправленія поставленный подъ надзоръ генеральнаго совѣта, оказался вообще подъ его надзоромъ, и если между префектомъ и генеральнымъ совѣтомъ возникаютъ натянутыя отношенія, дальнѣйшее оставленіе префекта въ департаментѣ теперь начинаетъ становиться невозможнымъ. Такимъ образомъ въ мѣстномъ управленіи Франціи имѣется извѣстное единство министерской администраціи и самоуправленія, прежде съ подавляющимъ вліяніемъ префекта, теперь съ начинающимъ вырисовываться преобладаніемъ органовъ самоуправленія.

Изъ совершенно иныхъ началъ исходитъ прусское законодательство. Въ Пруссіи въ инстанціонномъ порядкѣ чередуются административныя дѣленія, являющіяся самоуправляющимися единицами, съ дѣленіями, обладающими лишь органами, которые находятся въ іерархическомъ подчиненіи министерству. Все государство дѣлится на провинціи (самоуправляющаяся единица), провинціи на регирунгсбецирки (безъ органовъ самоуправленія), эти послѣдніе—на крейсы (самоуправляющаяся единица), крейсы—на амтсбецирки (которые не признаются самоуправляющимися единицами), а они—на самоуправляющіяся общины. Исполнительными органами во всѣхъ административныхъ дѣленіяхъ, какъ для дѣлъ коронной администраціи, такъ и для дѣлъ самоуправленія являются тѣ же самыя учрежденія, имѣющія довольно сложный коллегіальный составъ и всегда образуемыя изъ лицъ коронной администраціи и изъ лицъ, служащихъ по выборамъ, при чемъ лицамъ по назначенію предоставляется преобладающее вліяніе въ особенности въ виду того вліянія, которое во всѣхъ этихъ учрежденіяхъ имѣетъ предсѣдатель, всегда назначенный, а не выбранный, и всегда исполняющій помимо предсѣдательствованія въ томъ или иномъ учрежденіи и рядъ самостоятельныхъ функцій. Эта система приводитъ, такъ сказать, къ слитности коронной администраціи и органовъ самоуправленія съ подавляющимъ преобладаніемъ первой.

Нашъ дуализмъ параллельныхъ системъ коронпаго управленія и органовъ самоуправленія въ значительной степени усиливалъ всюду наблюдаемый антагонизмъ органовъ коронныхъ и самоуправленія и принесъ земству и городамъ не мало вреда, возстанавливая противъ нихъ центральную администрацію. Но съ другой стороны этотъ дуализмъ былъ единственною формою, въ которую у насъ могла вылиться самостоятельность органовъ самоуправленія по отношенію къ коронной администраціи.

Собственно для дѣла, для осуществленія органами самоуправленія и коронной администраціею возложенныхъ на нихъ задачъ управленія этотъ дуализмъ особенно вреденъ не былъ, ибо задачи ихъ въ общемъ не сталкивались. За органами коронной администраціи остались функціи полицейскаго и фискальнаго характера, т.-е. по преимуществу удовлетвореніе потребностей центральнаго правительства; на органы самоуправленія перешли заботы о народномъ образованіи, о мѣстныхъ путяхъ сообщенія, о народной медицинѣ, о противопожарныхъ мѣрахъ, объ общественномъ призрѣніи, т. е. въ общемъ обслуживаніе мѣстнаго населенія, удовлетвореніе его потребностей.

V. Реформы второй половины XIX в. коренымъ образомъ измѣнили положеніе сословій въ государствѣ. Въ первой половинѣ XIX в. правительство настойчиво проводило въ жизнь екатерининскія точки зрѣнія на сословія, но выдержать ихъ сколько нибудь послѣдовательно оказалось практически невозможно.

Распредѣленіе задачъ мѣстнаго управленія между сословными обществами въ дѣйствительности не создало у насъ сословнаго самоуправленія, такъ какъ всѣ выборныя должности были включены въ систему коронныхъ учрежденій и оказались поставленными въ подчиненное положеніе органамъ коронной администраціи. Такимъ образомъ сословные выборы на дѣлѣ скоро свелись къ простой обязанности сословныхъ обществъ избирать кандидатовъ на должности коронной администраціи, и мѣстнаго самоуправленія, построеннаго на сословномъ началѣ, въ дѣйствительности у насъ не оказалось. Но съ теченіемъ времени у насъ исчезли и эти избранные сословіями органы коронной администраціи и короннаго суда. Въ этомъ отношеніи особенное значеніе имѣли реформы Александра II, которыя систематически замѣняли избранные сословіями органы администраціи и суда должностными лицами по назначенію. Уже къ 70-мъ годамъ участіе отдѣльныхъ сословныхъ обществъ въ мѣстномъ управленіи почти исчезло. Оно сохранилось лишь, поскольку у сословныхъ обществъ сохранились дѣла «по внутреннему управленію сихъ обществъ», и поскольку законъ относилъ сюда и часть дѣлъ, по существу своему являющихся дѣлами по мѣстному государственному управленію. Разныя сословія въ этомъ отношеніи оказались въ разномъ положеніи. Дворянство сохранило право избранія на нѣкоторыя должности (прежде всего предводителей дворянства, которымъ законъ предоставляетъ активнѣйшее участіе въ мѣстной адми-

нистраціи); городскія сословія сохранили нѣкоторыя разрозненныя функціи, немногочисленныя и не представляющія существеннаго значенія. Крестьянское общественное управленіе оказалось совершенно обособленнымъ и носитъ по составу своему чисто сословный характеръ, но по существу возложенныхъ на него задачъ и по степени предоставленной ему самостоятельности является въ большей степени органомъ общей администраціи, чѣмъ органомъ сословнаго самоуправленія.

Гражданская правоспособность тоже перестала стоять въ какой бы то ни было зависимости отъ сословнаго положенія лица. И если въ дѣйствующемъ изданіи Законовъ о Состояніяхъ (Св. Зак., томъ IX, изд. 1899 г.) и имѣются особыя постановленія о томъ, что право пріобрѣтать и отчуждать имущества имѣютъ дворяне (ст. 85), лица духовнаго состоянія (ст. 397), городскіе обыватели (ст. 508) и сельскіе обыватели (ст. 678), то эти постановленія именно потому, что они повторяются относительно каждаго состоянія, уже перестаютъ указывать на права, находящіяся въ зависимости отъ «состоянія». Къ тому же появилась довольно значительная (численно) группа «разночинцевъ», ни къ какому сословію не принадлежащихъ, но тѣмъ не менѣе обладающихъ гражданскою правоспособностью въ той же степени, какъ и лица, принадлежащія къ одному изъ установленныхъ состояній.

Стремленіе закона къ тому, чтобы каждый природный обыватель принадлежалъ къ одному изъ сословій, и при томъ именно къ тому, къ которому принадлежалъ и его отецъ, на дѣлѣ проведено быть не могло. Какія рѣшительныя мѣры правительство ни принимало къ тому, чтобы закрѣпить каждаго человѣка за профессіей его отца, къ тому, чтобы дѣти лоцмановъ на какихъ либо рѣчныхъ порогахъ были непремѣнно лоцманами на тѣхъ же порогахъ, чтобы дѣти почтовыхъ служителей не выходили изъ почтоваго вѣдомства,—на практикѣ закрѣпощеніе всей Россіи выдержано быть не могло.

Прежде всего разложилось, какъ сословіе, духовенство. Правительство долгое время препятствовало поступленію въ духовное званіе лицъ другихъ сословій и требовало, чтобы дѣти духовныхъ лицъ оставались въ своемъ сословіи, занимая въ немъ какую либо должность. Противъ тѣхъ лицъ духовнаго происхожденія, которыя не поступали въ духовное вѣдомство, правительство принимало драконовскія мѣры, требуя, чтобы они приписались къ какому либо податному обществу (что зависѣло отъ согласія общества), и въ противномъ случаѣ забирая ихъ въ рекруты («разборы духовенства», послѣдній въ 1831 г.). Но въ концѣ концовъ правительство уступило, и въ 1869 г. за дѣтьми духовныхъ лицъ было признано право выбора профессіи, при чемъ тогда же было постановлено, что дѣти священнослужителей пользуются правами потомственнаго почетнаго гражданства, а дѣти церковнослужителей правами личнаго почетнаго гражданства. Такимъ образомъ духовное состояніе перестало быть наслѣдственнымъ состояніемъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ мало по малу открывался доступъ лицамъ другихъ сословій къ должностямъ священнослужителей

и церковнослужителей. При этомъ напр. дворяне или почетные граждане не утрачивали правъ своего состоянія, поступая въ священнослужители или въ церковнослужители. Такимъ образомъ получилось, что правами духовнаго состоянія можно пользоваться, пользуясь въ то же время правами другого состоянія. И такъ, духовное состояніе утратило всѣ существенные признаки сословія, и наслѣдственность, и исключительность, и если оно продолжаетъ значиться въ Сводѣ Законовъ въ числѣ сословій, то это чистый анахронизмъ.

Въ такомъ же положеніи находятся купцы и ремесленники (цеховые): сословій въ точномъ смыслѣ этого слова они отнюдь не представляютъ. Какъ мы увидимъ ниже, принадлежность къ этимъ сословіямъ не только не наслѣдственна, но даже и не пожизненна, и не сообщаетъ никакихъ правъ, которыя могли бы быть признаны сословными правами.

До послѣдняго времени характеръ сословій сохранили дворяне, почетные граждане, мѣщане и крестьяне въ томъ смыслѣ, что это были сословія наслѣдственныя, и принадлежность къ одному исключала принадлежность къ другому, въ силу чего лицо, пріобрѣтавшее права высшаго сословія, утрачивало права низшаго. Но указъ 5 октября 1906 г. установилъ возможность принадлежности къ крестьянскому или мѣщанскому сословному обществу при пріобрѣтеніи правъ высшаго состоянія. Такимъ образомъ вся система нашего сословнаго законодательства пришла въ полную дезорганизацію и стоитъ въ непримиримомъ противорѣчіи съ самымъ существомъ сословнаго строя.

Составъ, устройство и предметы вѣдѣнія сословныхъ обществъ будутъ нами разсмотрѣны ниже при разсмотрѣніи органовъ губернскаго, городского и сельскаго управленія. Но для того, чтобы представить себѣ роль всѣхъ этихъ обществъ въ системѣ нашего мѣстнаго управленія, необходимо имѣть въ виду, что въ первой половинѣ XIX в., когда наше законодательство консолидировалось въ Сводѣ Законовъ и закрѣпилось въ той систематической переработкѣ, которую тогда получило, и сломить которую позднѣйшимъ реформамъ иногда не удавалось, наши сословія рѣзко дѣлились на двѣ группы: сословія податныя, подлежавшія подушной подати, рекрутской повинности (и другимъ личнымъ натуральнымъ повинностямъ меньшаго значенія), а также тѣлеснымъ наказаніямъ, и сословія привилегированныя, отъ всего этого избавленныя.

Эти подати и повинности ложились тяжелымъ бременемъ на каждаго, но самыя существенныя стѣсненія, связанныя съ этими повинностями, обусловливались тѣмъ, что платежными единицами были не отдѣльныя лица, а податныя общества, почему отъ каждаго лица, не принадлежавшаго къ привилегированнымъ сословіямъ и не входившаго въ составъ какого либо податного общества, законъ требовалъ, чтобы оно «избрало родъ жизни», т. е. чтобы оно нашло податное (крестьянское или мѣщанское) общество, которое согласилось бы принять его. Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ стремился обезпечить обществу возможность взысканія податей съ каждаго его члена, и потому предоставлялъ обществу широчайшія пол-

номочія по отношенію къ его отдѣльнымъ членамъ: выходъ изъ общества былъ возможенъ только съ его согласія, и общество могло запретить своему члену все то, что прямо или косвенно могло привести къ этому выходу: поступленіе на службу, поступленіе въ монашество или духовное званіе, поступленіе въ учебное заведеніе (ибо съ окончаніемъ его могло быть связано право на государственную службу или пріобрѣтеніе званія почетнаго гражданина). Пока человѣкъ былъ въ обществѣ, онъ безъ его согласія не могъ отлучиться; въ раскладку податей правительство не входило, и потому на каждаго, кто казался разбогатѣвшимъ, общество могло наложить произвольную долю повинностей, лежавшихъ на обществѣ.

Эти права податныхъ обществъ по отношенію къ своимъ членамъ не давали имъ жить, по крайней мѣрѣ не давали имъ сколько нибудь подняться. Но было время, когда эти права такъ или иначе обезпечивали казенный интересъ. Оригинальною чертою нашего законодательства XIX вѣка является то, что по мѣрѣ отмѣны всѣхъ тѣхъ повинностей [1]) и податей [2]), обезпеченіемъ которыхъ служили всѣ эти стѣсненія населенія, эти стѣсненія оставались, утративъ всякое оправданіе, но продолжая по прежнему тяготѣть надъ населеніемъ. Отмѣнены эти ограниченія лицъ «бывшихъ податныхъ состояній» лишь указомъ 5 октября 1906 г., изданнымъ по ст. 87 Осн. Зак. и до сихъ поръ Думою не принятымъ. Теперь разница между бывшими податными состояніями и привилегированными почти стушевалась [3]), но до послѣдняго времени она сказывалась очень сильно.

§ 4. Губернаторъ.

I. Во главѣ губерніи стоитъ губернаторъ [4]). Должность эта отразила на себѣ много перемѣнъ во взглядахъ законодательства на существо задачъ мѣстнаго и въ частности губернскаго управленія и потому опре-

[1]) Гл. обр. рекрутской, замѣненной въ 1874 г. всеобщею воинскою повинностью, лежащею непосредственно на каждомъ лицѣ безъ отвѣтственности за него со стороны того или другого общества.

[2]) Гл. обр. подушной, отмѣненной въ 1866 г. съ мѣщанъ, въ 1885 г.—съ большинства разрядовъ сельскаго состоянія и въ 1906 г. вообще.

[3]) Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ различіе осталось: лица бывшихъ податныхъ состояній подлежатъ личной обязанности отбывать работы въ общественныхъ интересахъ: при тушеніи пожаровъ (Уст. Лѣсн. ст. 613—619) и въ случаѣ несчастія съ желѣзнодорожнымъ поѣздомъ или въ случаѣ снѣжныхъ заносовъ (Общ. Уст. Росс. Жел. Дор., ст. 157—158). Отмѣна тѣлеснаго наказанія не устранила различія лицъ, изъятыхъ отъ тѣлеснаго наказанія и не изъятыхъ, и по многимъ преступленіямъ для нихъ остались разныя наказанія. Напр. по тѣмъ должностнымъ преступленіямъ, по которымъ для лицъ привилегированныхъ назначено исключеніе со службы, для лицъ, не изъятыхъ отъ тѣлеснаго наказанія, установлено тюремное заключеніе отъ четырехъ до восьми мѣсяцевъ (Улож. о Нак. ст. 87 по прод.). Что касается указа 5 окт. 1906 г., изданнаго на спѣхъ въ первое междудумье, то цѣлый рядъ отдѣльныхъ постановленій дѣйствующихъ законовъ остается съ нимъ несогласованнымъ, что на дѣлѣ существенно отражается на практическомъ примѣненіи этого закона.

[4]) Ив. Блиновъ. Губернаторы. 1905.

дѣляется въ настоящее время сложною совокупностью правилъ, если и не стоящихъ въ прямомъ формальномъ противорѣчiи другъ съ другомъ, то во всякомъ случаѣ исходящихъ изъ предположенiй, другъ съ другомъ не совмѣстимыхъ. Губернаторъ трактуется въ законѣ то, какъ органъ внѣвѣдомственный, то какъ чиновникъ министерства внутреннихъ дѣлъ, то какъ исполнительный органъ мелочей текущаго управленiя, то какъ органъ политическаго надзора, то какъ органъ активной администрацiи, то какъ органъ административной юстицiи.

Основной взглядъ закона на должность губернатора выраженъ въ ст. 271 и 272 Общ. Учр. Губ., говорящихъ о губернаторѣ, какъ о «представителѣ высшей правительственной въ губернiи власти», и какъ о «представителѣ высшей административной въ губернiи власти»; согласно этому губернаторъ является представителемъ высшей, т. е. министерской [1]) власти вообще. Въ этомъ своемъ качествѣ онъ имѣетъ рядъ непосредственныхъ отношенiй къ мѣстнымъ органамъ всѣхъ министерствъ и вмѣстѣ съ тѣмъ не ставится въ подчиненiе одному какому либо министру въ качествѣ его вѣдомственнаго органа. Въ соотвѣтствiе съ такимъ внѣвѣдомственнымъ положенiемъ губернатора онъ назначается Высочайшею властью, и при томъ (по закону 3 мая 1829 г., П. С. З., № 2857, до сихъ поръ не отмѣненному) по представленiю не какого либо одного министра, но Комитета (нынѣ Совѣта) Министровъ. Но на дѣлѣ этотъ законъ не исполняется, и фактически назначенiе губернаторовъ происходитъ по всеподданнѣйшимъ докладамъ министра внутр. дѣлъ.

Законъ 1764 г. называлъ губернатора «хозяиномъ» губернiи. Этотъ терминъ въ дѣйствующемъ законодательствѣ уже не встрѣчается, но нашею администрацiею не забытъ и довольно вѣрно характеризуетъ нѣкоторыя тенденцiи, все еще продолжающiя жить въ нашихъ административныхъ нравахъ. Губернаторъ—представитель высшей власти, онъ поддерживаетъ въ губернiи авторитетъ правительства, является «первымъ блюстителемъ неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавiя» (ст. 270 Общ. Учр. Губ.). Такою авторитетною въ глазахъ населенiя властью по представленiямъ русскаго общества начала XIX в. могла быть только власть лица, занимающаго соотвѣтственное общественное положенiе, власть какого либо «барина», принадлежащаго къ высшему дворянскому обществу и способнаго не уронить свой престижъ. Этотъ взглядъ въ свое время опредѣлилъ тотъ общественный кругъ, изъ котораго вербовались губернаторы, а также и тѣ требованiя, которыя представлялись къ кандидатамъ на эти должности и опредѣляли

[1]) Слова закона о томъ, что губернаторъ есть представитель „высшей правительственной“ или „административной“ власти, нерѣдко понимаются въ томъ смыслѣ, что губернаторъ есть представитель Верховной власти (Коркуновъ, Русск. Гос. Право, томъ II, изд. 1909 г. стр. 439). Это невѣрно, ибо основано на смѣшенiи терминовъ „высшая“ и „верховная власть“, строго различаемыхъ нашимъ законодательствомъ. Ср. ст. 152 Общ. Учр. Мин. и ст. 171 и 173 того же Учр.

пригодность ихъ или непригодность. Этотъ взглядъ на губернаторовъ и подборъ ихъ, руководящійся именно этою точкою зрѣнія, создали типъ Щедринскаго «помпадура». Теперь къ губернаторамъ, по крайней мѣрѣ со стороны населенія, предъявляются уже совершенно иныя требованія, но политика правительства въ дѣлѣ подбора губернаторовъ въ значительной степени осталась прежнею; и по скольку личный составъ какой либо должности въ силу традиціи, державшейся болѣе столѣтія, получилъ какой либо опредѣленный характеръ, онъ не можетъ не отражаться на характерѣ самой должности, не только на развитіи законодательства о ней въ томъ или иномъ направленіи, но еще больше и на томъ жизненномъ содержаніи, которое въ него вкладывается.

Въ дѣлѣ подбора кандидатовъ на должности губернаторовъ весьма существенно, что законъ не ставитъ никакихъ условій для замѣщенія этой должности и не требуетъ никакого служебнаго или образовательнаго ценза. И не смотря на то, что губернатору приходится разрѣшать громадное количество существеннѣйшихъ правовыхъ вопросовъ, еще въ концѣ XIX в. бывали періоды, когда большинство губернаторовъ было изъ закончившихъ свое образованіе въ Николаевскомъ Кавалерійскомъ училищѣ.

На ряду съ положеніемъ губернатора, какъ органа обще-вѣдомственнаго, мало по малу начало вырисовываться и его положеніе, какъ вѣдомственнаго представителя министра вн. дѣлъ. Произошло это подъ вліяніемъ двухъ факторовъ: во первыхъ, подъ вліяніемъ увеличившейся вѣдомственной розни въ центрѣ, а во вторыхъ, подъ вліяніемъ чисто служебныхъ отношеній къ министру вн. дѣлъ. Разрозненность центральныхъ вѣдомствъ мало по малу привела къ созданію въ губерніи цѣлаго ряда чисто вѣдомственныхъ учрежденій, поставленныхъ болѣе или менѣе независимо отъ губернатора; губернаторъ оставался начальникомъ всѣхъ тѣхъ мѣстныхъ учрежденій, которыя состояли въ вѣдомствѣ министерства вн. дѣлъ. Во вторыхъ, такъ какъ фактически губернаторы назначались и смѣщались по докладамъ министра вн. дѣлъ, то они были лично отъ него зависимы; эта служебная или личная зависимость усугублялась тѣмъ, что награды по службѣ,—вопросъ для чиновника, живущаго службою, практически весьма существенный,—находились въ полной зависимости единственно отъ министра вн. дѣлъ. Эти два фактора привели къ устраненію связи губернатора со всѣми остальными вѣдомствами и къ усиленію его связи съ министерствомъ вн. дѣлъ и его зависимости отъ этого министерства. Въ этомъ отношеніи существенно было то, что тѣ дѣла, которыя имѣли особенно существенное значеніе для должности губернатора, и успѣшное или неуспѣшное исполненіе которыхъ всецѣло опредѣляло служебную репутацію человѣка, относились именно къ вѣдомству министерства вн. дѣлъ: таково прежде всего взысканіе недоимокъ, во вторыхъ,—полиція, какъ общая, такъ въ особенности политическая, и въ третьихъ—надзоръ за самоуправленіемъ.

II. Характеръ губернатора, какъ центральнаго органа губерніи, проявляется прежде всего въ томъ, что онъ является председателемъ губернскаго правленія, некогда первенствующаго присутственнаго места губерніи, а также по некоторымъ, въ глазахъ закона наиболее существеннымъ деламъ председателемъ и другихъ учрежденій, не относящихся къ ведомству министерства вн. делъ (напр. онъ председательствуетъ въ казенной палате при торгахъ,—Общ. Учр. Губ., ст. 1004); наконецъ, онъ состоитъ председателемъ целаго ряда присутствій, носящихъ характеръ судебныхъ местъ или характеръ учрежденій административной юстиціи и являющихся органами инстанціоннаго надзора надъ законностью по разнымъ ведомствамъ (губернское присутствіе, губернское присутствіе по фабричнымъ и горнозаводскимъ деламъ, губернское присутствіе по промысловому налогу и т. д.). Вообще во всехъ присутствіяхъ, въ составъ которыхъ входитъ губернаторъ, онъ всегда является председателемъ [1]).

Кроме того «все служащія въ губерніи лица, даже не подчиненныя въ служебномъ отношеніи губернатору, не смотря на сравнительное ихъ по классу должности или по чину старшинство, или на особый характеръ служебной деятельности, иногда совершенно независимый отъ вліянія административной власти, въ случае вызова ихъ или приглашенія губернаторомъ, обязаны немедленно подчиниться его законнымъ требованіямъ и оказывать ему должное уваженіе, на которое онъ, какъ представитель высшей въ губерніи власти, иметъ неотъемлемое право» (Общ. Учр. Губ., ст. 292). Какой смыслъ иметъ эта статья, сказать трудно. Что все лица обязаны исполнять законныя требованія губернатора, это само собою ясно. Для чего ему предоставлено право вызывать всехъ къ себе, не ясно. Повидимому это постановленіе иметъ скорее символическое значеніе: законъ просто хотелъ сказать, что первымъ должностнымъ лицомъ въ губерніи является губернаторъ, хотя бы въ губерніи и были другія лица, по чину или по классу должности стоящія выше его (напр. председатель судебной палаты).

Затемъ, по некоторымъ въ настоящее время утрачивающимъ значеніе деламъ постановленія некоторыхъ присутственныхъ местъ, не относящихся къ ведомству министерства вн. делъ, напр. постановленія казенной палаты, требуютъ утвержденія губернатора (ст. 351 Общ. Учр Губ.—Прежде эта категорія делъ была чрезвычайно велика; къ ней относились между прочимъ все приговоры палатъ уголовнаго суда).

Та же роль преимущественнаго представителя высшаго правительства проявляется у губернатора въ весьма широко поставленномъ праве

---

[1]) Исключеніе представляетъ только особое присутствіе судебной палаты для разсмотренія гражданскихъ исковъ объ убыткахъ, причиненныхъ должностными действіями, предъявляемыхъ къ должностнымъ лицамъ административныхъ ведомствъ. Въ этихъ присутствіяхъ, въ составъ которыхъ входятъ и административныя лица, и въ томъ числе губернаторъ, председательствуетъ председатель судебной палаты, а губернаторъ является членомъ (Уст. Гр. Суд. ст. 1321).

надзора. Этотъ надзоръ осуществляется, во первыхъ, надъ всею губерніею вообще и является просто средствомъ ознакомленія высшаго правительства и Верховной власти съ общимъ положеніемъ губерніи; во вторыхъ, этому надзору подлежатъ всѣ присутственныя мѣста, въ третьихъ, — всѣ должностныя лица.

Прежде всего, по пріѣздѣ въ свою губернію губернаторъ долженъ ее обозрѣть. Порядокъ этого перваго обзора подробно изложенъ въ законѣ (ст. 381—386), при чемъ законъ точно указываетъ губернатору, на какіе вопросы онъ долженъ обратить тщательное вниманіе (положеніе народной нравственности, степень и успѣхи просвѣщенія жителей разныхъ сословій, господствующіе между ними обычаи... ст. 385). Обо всемъ усмотрѣнномъ имъ, какъ въ губернскомъ городѣ и въ губернскихъ присутственныхъ мѣстахъ, такъ и въ уѣздныхъ городахъ и при проѣздѣ по губерніи, губернаторъ долженъ представить особый всеподданнѣйшій отчетъ и записку о состояніи губерніи вообще. Затѣмъ губернаторъ ежегодно представляетъ Государю отчеты о состояніи губерніи по особымъ выработаннымъ Комитетомъ Министровъ формамъ. Къ этимъ отчетамъ, представляющимъ главнымъ образомъ политическій обзоръ губерніи, прилагается цѣлый рядъ таблицъ, заключающихъ въ себѣ по указаннымъ въ нихъ вопросамъ статистическія данныя. Помимо этихъ ежегодныхъ вѣдомостей и отчетовъ губернаторы должны представлять цѣлый рядъ срочныхъ вѣдомостей: полугодовыхъ (о недоимкахъ), ежемѣсячныхъ (о заграничныхъ паспортахъ) и др. (ст. 394). На составленіе этихъ отчетовъ и вѣдомостей кладется значительное количество времени и труда [1]), но съ точки зрѣнія достовѣрности и разработанности этихъ данныхъ цѣнность ихъ не особенно велика. Эти отчеты поступаютъ къ Государю, а также отдѣльнымъ министрамъ и слушаются въ Совѣтѣ Министровъ. Для Государя эти отчеты являются главнѣйшимъ средствомъ ознакомленія съ положеніемъ дѣлъ, и отмѣтки, дѣлаемыя Государемъ на этихъ отчетахъ, сообщаются подлежащимъ министрамъ, а затѣмъ министры докладываютъ Совѣту Министровъ о мѣрахъ, принятыхъ ими въ исполненіе выраженной въ отмѣткахъ Высочайшей воли. Какъ поводъ для этихъ отмѣтокъ, отчеты играли въ нашей администраціи весьма замѣтную роль. Значеніе этихъ отчетовъ, какъ источника, откуда русскіе Императоры черпали свои свѣдѣнія о положеніи дѣлъ въ освѣщеніи, даваемомъ опредѣленнымъ подборомъ людей, быть можетъ, было практически еще значительнѣе.

Надзоръ губернатора надъ всѣми (или почти надъ всѣми) учрежденіями губерніи опредѣляется ст. 271 Общ. Учр. Губ., согласно которой губернатору «предоставляется право производить во всякое время общую и внезапную ревизію во всѣхъ установленіяхъ, на тѣхъ основаніяхъ и въ тѣхъ предѣлахъ, кои отчасти указаны относительно Управленій Государственныхъ Имуществъ въ губерніяхъ, Акциз-

[1]) Для облегченія этого труда губернаторовъ учреждены особые губернскіе статистическіе комитеты (Общ. Учр. Губ., ст. 605—632).

ныхъ управленій и вообще низшихъ установленій, а отчасти въ особыхъ инструкціяхъ по каждому вѣдомству отдѣльно». По скольку такимъ образомъ основанія и предѣлы этихъ губернаторскихъ ревизій указаны въ законѣ только «отчасти», судить объ этихъ ревизіяхъ вообще трудно. Во всякомъ случаѣ можно однако установить, что въ этомъ отношеніи всѣ учрежденія губерніи дѣлятся на четыре категоріи. Къ первой относятся тѣ учрежденія, которыя, состоя по вѣдомству министерства вн. дѣлъ, находятся въ непосредственномъ подчиненіи губернатору (губернское управленіе, уѣздныя полицейскія управленія, губернское присутствіе, земскіе начальники и т. д.), ко второй категоріи относятся тѣ учрежденія другихъ вѣдомствъ, которыя поставлены въ болѣе тѣсную зависимость отъ губернатора (казенная палата, управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, управленія акцизными сборами), къ третьей—учрежденія, губернатору вовсе не подчиненныя, но изъ надзора его не изъятыя (учрежденія «по частямъ горной, монетной, сельско-хозяйственной, лѣсной, соляной и прочимъ»,—ст. 361 Общ. Учр. Губ.), къ четвертой — учрежденія, вовсе изъятыя изъ надзора губернатора (контрольныя палаты, отдѣленія и конторы государственнаго банка, таможенныя установленія, высшія учебныя заведенія, жандармскія управленія, общія судебныя мѣста).

По отношенію къ учрежденіямъ первой категоріи губернаторъ обладаетъ всѣми правами вѣдомственнаго начальника; по отношенію къ учрежденіямъ второй категоріи положеніе его гораздо сложнѣе: напр. по отношенію къ казенной палатѣ права губернатора состоятъ, во первыхъ, въ томъ, что онъ помимо ревизій, которыя можетъ производить ежегодно, получаетъ вѣдомости о рѣшенныхъ и нерѣшенныхъ дѣлахъ (Общ. Учр. Губ., ст. 349); если замѣтитъ медленность, то доводитъ о томъ до свѣдѣнія министра финансовъ, (та же ст.); если же замѣтитъ какіе либо безпорядки или злоупотребленія, то даетъ знать о томъ палатѣ для принятія зависящихъ мѣръ къ прекращенію сихъ безпорядковъ и преслѣдованію виновныхъ и доноситъ министру финансовъ. Если же эти безпорядки исправлены не будутъ, то снова доноситъ министру финансовъ, ссылаясь на прежнее свое представленіе (ст. 350). По акцизному вѣдомству губернаторъ можетъ требовать отъ управленія акцизными сборами всѣхъ тѣхъ свѣдѣній, которыя сочтетъ нужными (Уст. Акц. Сб., ст. 98); онъ можетъ ревизовать не только самое управленіе акц. сборовъ и его мѣстные органы, но также и подвѣдомственные ему винокуренные и др. заводы (тамъ же, ст. 100). Что касается третьей категоріи учрежденій, то губернаторъ, усмотрѣвъ какія либо злоупотребленія, не входитъ ни въ какія непосредственныя распоряженія, однако можетъ поставить сіе упущеніе на видъ данному учрежденію и довести объ этомъ упущеніи до свѣдѣнія ближайшаго начальства даннаго учрежденія.

При современномъ громадномъ числѣ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій для того, чтобы губернаторъ могъ сколько нибудь регулярно

и систематически пользоваться правомъ ревизіи, онъ нуждался бы въ такомъ количествѣ времени, какимъ въ дѣйствительности не располагаетъ. Это одно лишаетъ въ настоящее время губернаторскія ревизіи характера сколько нибудь цѣннаго средства правоохраны или контроля надъ цѣлесообразностью дѣйствій мѣстныхъ властей. Кромѣ того самое производство ревизій наталкивается теперь на одно препятствіе, теоретически не существующее, но практически имѣющее огромное значеніе. Мало по малу губернаторъ пріобрѣлъ характеръ чиновника министерства внутреннихъ дѣлъ; по мѣрѣ того, какъ совершалось это претвореніе губернаторской должности, ревизіи учрежденій, ему непосредственно не подчиненныхъ, все болѣе и болѣе пріобрѣтали характеръ вторженія въ дѣла чужого вѣдомства, что вообще не въ нашихъ административныхъ нравахъ, и что во всякомъ случаѣ могло грозить губернатору тѣмъ, что открывъ напр. въ казенной палатѣ какія либо упущенія, онъ наживетъ себѣ въ лицѣ министра финансовъ врага. И въ настоящее время это право губернаторской ревизіи учрежденій чужихъ вѣдомствъ хотя и продолжаетъ формально числиться въ составѣ полномочій губернатора, но никакого практическаго значенія не имѣетъ и реально существующихъ отношеній его къ губернскимъ учрежденіямъ не характеризуетъ.

Въ качествѣ средства надзора за законностью и цѣлесообразностью дѣйствій административныхъ мѣстъ, надзоръ въ видѣ губернаторскихъ ревизій, по самому существу дѣла имѣющій характеръ налетный и ограничивающійся обозрѣніемъ бумажнаго дѣлопроизводства, не можетъ имѣть никакого существеннаго значенія. Такія ревизіи могли быть болѣе или менѣе цѣннымъ средствомъ въ тѣ времена, когда на каждомъ шагу совершались самыя вопіющія беззаконія, при чемъ люди не страшились оставить о нихъ письменный слѣдъ въ бумагахъ; эти ревизіи представляли извѣстную практическую цѣнность въ то время, когда обыватель не былъ въ состояніи защитить своихъ правъ и интересовъ жалобою, а порядокъ дѣлопроизводства былъ таковъ, что вѣдомственный надзоръ, надзоръ начальства былъ недостаточенъ для огражденія интересовъ самой администраціи. Теперь во всѣхъ этихъ отношеніяхъ положеніе дѣлъ существенно измѣнилось, и губернаторскія ревизіи являются средствомъ не только практически заброшеннымъ, но и по существу дѣла никому не нужнымъ [1]), и постепенное вымираніе ихъ представляется вполнѣ естественнымъ. Законъ собственно и не смотритъ на это право губернатора вмѣшиваться въ ходъ работы губернскихъ учрежденій, какъ на нѣчто нормальное. Законъ рекомендуетъ губернаторамъ входить въ «непосредственныя формальныя сношенія съ мѣстами и лицами, подчиненными не только другимъ вѣдомствамъ, но и губернскому правленію», «лишь при явной въ томъ необходимости» (Общ. Учр. Губ., ст. 415). Губернаторамъ рекомендуется «при всякомъ

---

[1]) Въ этомъ отношеніи мы не можемъ согласиться съ В. М. Гессеномъ, который считаетъ губернаторскій надзоръ, проявляющійся въ этихъ ревизіяхъ „столь необходимымъ". Вопросы мѣстнаго управленія, стр. 206.

осмотрѣ какого либо заведенія или же присутственнаго или иного мѣста или управленія дѣлать, кому слѣдуетъ, словесныя замѣчанія и внушенія, объясняя каждому истинное существо его обязанностей по роду и цѣли учрежденія, къ коему онъ принадлежитъ, и вѣрнѣйшія средства достиженія сей цѣли. Такія словесныя замѣчанія и объясненія дѣйствительнѣе офиціальныхъ предписаній и отношеній» (та же статья). Ст. 416 продолжаетъ: «сіе средство словеснаго и, такъ сказать, приватнаго сообщенія своихъ мыслей и видовъ правительства губернаторы могутъ съ особенною пользою употреблять въ сношеніяхъ съ губернскимъ и уѣздными предводителями дворянства», а ст. 417 рекомендуетъ то же средство «неофиціальныхъ объясненій» въ сношеніяхъ съ городскими учрежденіями и съ знатнѣйшими и почетнѣйшими городскими обывателями.

Такимъ образомъ этотъ надзоръ губернатора за административными учрежденіями губерніи въ глазахъ закона рисуется не какъ надзоръ дѣловой, надзоръ за законностью или цѣлесообразностью дѣйствій этихъ учрежденій, а какъ какой то неформальный полицейско-политическій надзоръ, выясняющій каждому цѣли его учрежденія и виды правительства. Но такое политическое руководительство, если вообще считать его нужнымъ, можетъ быть съ успѣхомъ осуществляемо только начальствомъ даннаго присутственнаго мѣста, которое имѣетъ возможность не только высказывать ту или иную сентенцію, но и наблюсти за тѣмъ, чтобы подчиненные дѣйствительно руководились преподанными имъ указаніями. И само собою разумѣется, что эти приватныя сообщенія губернаторами видовъ правительства въ современной системѣ управленія Россіи никакой роли не играютъ [1]).

Гораздо активнѣе надзоръ губернаторовъ надъ должностными лицами губерніи. Этотъ надзоръ отнюдь не носитъ характера чего то мертваго; напротивъ того, съ теченіемъ времени онъ только выигралъ въ своей активности. Прежде всего цѣлый рядъ должностныхъ лицъ непосредственно назначается губернаторомъ на должности (по вѣдомству министерства вн. дѣлъ). Затѣмъ, значительное количество должностныхъ лицъ утверждается имъ въ должностяхъ: таковы члены земскихъ и городскихъ управъ, городскіе головы, предсѣдатели земскихъ управъ и большинство должностныхъ лицъ, служащихъ по дворянскимъ и городскимъ сословнымъ выборамъ. По смыслу ст. 282 Общ. Учр. Губ. гу-

---

1) Этотъ надзоръ губернатора за губернскими мѣстами не можетъ имѣть характера регулярнаго средства надзора между прочимъ и потому, что многія губернскія учрежденія имѣютъ сферу дѣйствія, не совпадающую съ границами губерній. Напр. очень часто одно управленіе земледѣлія и государственныхъ имуществъ дѣйствуетъ въ двухъ губерніяхъ (Общ. Учр. Губ., ст. 1122), прибалтійское управленіе существуетъ для трехъ губерній. Казенныя оброчныя статьи Симбирской губерніи состоятъ въ вѣдѣніи самарскаго управленія земл. и гос. им., а лѣса—въ вѣдѣніи казанскаго управленія. Какой губернаторъ можетъ ревизовать дѣйствія казанскаго управленія земл. и гос. им. по завѣдыванію симбирскими лѣсами? Ср. В. В. Ивановскій, Русск. Гос. право, томъ II, стр. 163.

бернаторъ при утвержденіи или неутвержденіи избранныхъ лицъ пользуется вполнѣ дискреціонною властью [1]. Затѣмъ, при замѣщеніи должностей по назначенію губернскими административными властями всѣхъ вѣдомствъ, а также и органами самоуправленія, а также при переводѣ чиновниковъ съ одной должности на другую (слѣдовательно и при повышеніяхъ по службѣ) губернаторъ долженъ быть объ этомъ увѣдомленъ, и если онъ считаетъ чиновника неблагонадежнымъ, то въ двухнедѣльный срокъ можетъ сообщить о своемъ несогласіи на это назначеніе или переводъ, которые въ такомъ случаѣ состояться не могутъ. Неполученіе отъ губернатора увѣдомленія о его согласіи или несогласіи въ двухнедѣльный срокъ признаются за изъявленіе имъ своего согласія (ст. 286). Это право опять таки является правомъ дискреціоннымъ, по самому существу своему не допускающимъ не только обжалованія въ порядкѣ инстанціонномъ или судебномъ, но не подлежащимъ даже и неформальному контролю со стороны центральной администраціи. Хотя та же ст. 286 Общ. Учр. Губ. и возлагаетъ на губернатора, не согласившагося на назначеніе или перемѣщеніе чиновника, обязанность увѣдомить о томъ подлежащаго министра, но такъ какъ основаніемъ къ несогласію является «неблагонадежность» чиновника, т. е. понятіе юридически неуловимое, и такъ какъ неблагонадежность вовсе не нуждается въ томъ, чтобы она была доказана какими либо фактами, и достаточно, чтобы губернаторъ на основаніи дошедшихъ до него слуховъ признавалъ данное лицо неблагонадежнымъ, то губернаторъ получаетъ ничѣмъ не ограниченную возможность не допускать назначенія неугодныхъ ему лицъ [2].

Затѣмъ, по ст. 288 Общ. Учр. Губ. «всѣ представленія непосредственнаго начальства о награжденіи должностныхъ лицъ, подчиненныхъ административнымъ губернскимъ мѣстамъ и учрежденіямъ, восходятъ въ министерства и главныя управленія не иначе, какъ черезъ губернатора». Это постановленіе опять таки предоставляетъ служебную карьеру административныхъ должностныхъ лицъ въ губерніи въ полную зависимость отъ губернатора, который можетъ, какъ ему угодно, атестовать должностныхъ лицъ, представленныхъ своимъ непосредственнымъ начальствомъ къ наградѣ. Всѣ эти постановленія, само собою очевидно, не могутъ имѣть ни малѣйшаго значенія въ смыслѣ гарантіи законности управленія или въ смыслѣ гарантіи дѣловыхъ способностей назначаемыхъ, повышаемыхъ по службѣ или награждаемыхъ чиновниковъ: дѣловыя способности чиновниковъ, конечно, ближе всего извѣстны ихъ непосредственному начальству, и оно прежде всего и во всякомъ случаѣ

[1] Ср. Указъ I д-та Пр. Сената 24 января 1905 г. № 378, приведенный въ сборникѣ М. И. Мыша, Городовое Положеніе, изд. 1908 г., стр. 335.

[2] Это право губернаторъ первоначально имѣлъ только по отношенію къ должностнымъ лицамъ коронной службы. Въ 1879 г. оно было распространено и на земскія и городскія учрежденія, но въ 1880 г. это было отмѣнено. Земское Пол. 1890 г. и Город. Пол. 1892 г. снова распространили это право губернатора на земскихъ и городскихъ служащихъ по найму (Пол. Зем. Учр. ст. 107; Гро. Пол. ст. 107).

больше, чѣмъ губернаторъ, заинтересовано въ работоспособности и честности чиновниковъ. На губернатора возложена иная задача: слѣдить за политическою благонадежностью чиновниковъ; въ этомъ онъ судья, и въ этомъ онъ заинтересованъ. Эти полномочія губернаторовъ, равно какъ и право ихъ не соглашаться на назначеніе служащихъ и на переводъ ихъ съ одной должности на другую введены были въ наше законодательство Выс. утв. Пол. Ком. Мин. 22 іюля 1866 г. (П. С. З. № 43501), имѣвшимъ цѣлью «усиленіе губернаторской власти» и въ дѣйствительности явившимся отраженіемъ все усиливавшейся борьбы правительства съ обществомъ, какъ результата начавшейся правительственной реакціи. И такъ какъ эта борьба правительства съ русскимъ обществомъ съ тѣхъ поръ никогда не прекращалась, на эти полномочія губернаторовъ правительство всегда смотрѣло, какъ на весьма удобное оружіе противъ отдѣльныхъ лицъ, могущихъ казаться опасными. Еще болѣе существенныя права полицейски-политическаго надзора предоставлены губернатору по отношенію къ органамъ земскаго и городского самоуправленія. На этихъ правахъ мы остановимся ниже, при разсмотрѣніи организаціи и условій дѣятельности городскихъ и земскихъ учрежденій.

III. Непосредственное участіе губернаторовъ въ осуществленіи функцій активнаго управленія проявляется прежде всего въ томъ, что они являются начальниками полиціи. Это ихъ положеніе придаетъ имъ громадное значеніе въ системѣ всего управленія, такъ какъ ни одно вѣдомство не имѣетъ своихъ исполнительныхъ органовъ, черезъ которые могло бы непосредственно сноситься съ обывателями, и напр. министерства, отвѣчая просителю на то или иное его ходатайство, не пользуются услугами почты, но пишутъ мѣстному губернатору, прося его объявить просителю то-то и то-то. Это обращаетъ губернатора въ средоточіе, въ которомъ сходятся всѣ отношенія администраціи къ населенію. Кромѣ того полиція является единственнымъ органомъ, могущимъ осуществлять принудительную власть по отношенію къ населенію, и потому, коль скоро тому или другому органу администраціи или органу самоуправленія надо принудительно осуществить то или иное свое право (напр. взыскать налогъ), то онъ обязанъ обратиться къ помощи той же полиціи, т. е. въ концѣ концовъ—губернатора. Являясь начальствомъ полиціи, губернаторъ держалъ въ своихъ рукахъ все крестьянское населеніе, на которомъ всегда тяготѣли податныя недоимки: губернаторъ, проявляя особое рвеніе во взысканіи ихъ, могъ на законномъ основаніи разорить любого крестьянина, ибо если на немъ лично недоимокъ и не было, то онѣ лежали на данномъ обществѣ, а за общество до послѣдняго времени въ силу круговой поруки отвѣчалъ каждый его членъ.

Кромѣ того по широтѣ своихъ полномочій, по количеству полномочій дискреціоннаго характера, по возможности безнаказанно превышать тѣ свои полномочія, которымъ закономъ положенъ тотъ или иной предѣлъ, наша полиція всегда занимала совершенно особое мѣсто среди

полицій всѣхъ культурныхъ государствъ. Населеніе всегда было въ рукахъ полиціи, въ полной отъ нея зависимости, при чемъ многочисленныя категоріи обывателей (евреи, раскольники) получали возможность жить болѣе или менѣе спокойно, только откупаясь отъ законныхъ требованій полиціи. При такихъ условіяхъ положеніе начальниковъ губернской полиціи давало губернаторамъ въ руки громадную власть. Функціи губернаторовъ въ этой области врядъ ли могутъ быть точно перечислены. Самое главное, законный перечень этихъ функцій врядъ ли дастъ сколько нибудь правильную картину дѣйствительнаго положенія вещей, ибо весьма трудно сказать, какія функціи на дѣлѣ вымерли, обратившись въ пустую форму, и какія функціи, въ законѣ, быть можетъ, даже и не упомянутыя, въ дѣйствительности имѣли и имѣютъ существеннѣйшее значеніе для населенія и для роли губернаторовъ въ мѣстной жизни. Общимъ образомъ полицейскія полномочія губернаторовъ можно охарактеризовать тѣмъ, что они относятся или къ полиціи безопасности, или къ полиціи политической, при чемъ въ этой послѣдней области съ ними конкурируютъ жандармскія управленія, поставленныя по отношенію къ губернаторамъ въ независимое положеніе.

Какъ на одну изъ существенныхъ функцій губернаторовъ, принадлежащихъ имъ именно, какъ начальникамъ полиціи, облеченнымъ правами активной администраціи, надо указать на право изданія обязательныхъ постановленій по вопросамъ благочинія, порядка и безопасности (Общ. Учр. Губ., ст. 421—428). Изъ числа административныхъ полномочій губернаторовъ законъ указываетъ еще на публикацію законовъ (Общ. Учр. Губ., ст. 276). Но въ настоящее время функція эта никакого значенія имѣть не можетъ, ибо законы публикуются теперь Пр. Сенатомъ (ст. 91 Осн. Зак.), и нумера Собранія Узаконеній разсылаются по почтѣ. Губернаторъ оказался отъ этого совершенно въ сторонѣ.

IV. Особую группу административныхъ обязанностей губернатора составляетъ предсѣдательствованіе въ такъ называемыхъ губернскихъ присутствіяхъ смѣшаннаго состава, состоящихъ частью изъ должностныхъ лицъ коронной службы, частью же изъ предводителей дворянства и представителей земскаго и городского самоуправленія. По общему своему характеру эти присутствія являются органами административной юстиціи, имѣя главною своею задачею разсмотрѣніе жалобъ на незаконныя распоряженія подчиненныхъ властей. Положеніе губернатора въ этихъ губернскихъ присутствіяхъ бываетъ разное: въ нѣкоторыхъ онъ является только предсѣдателемъ, а канцелярія подчинена не ему; въ другихъ же онъ не только предсѣдательствуетъ, но и является начальникомъ того лица, которому подчинена канцелярія. Такъ какъ всѣ эти присутствія по своей организаціи и по своему дѣлопроизводству относятся къ коллегіальнымъ учрежденіямъ стараго типа, въ которыхъ докладъ дѣлъ и предварительная подготовка ихъ лежатъ не на членахъ присутствія, а на канцеляріи, то все дѣло находится въ рукахъ того, кто вѣдаетъ

канцеляріей, и отъ кого чувствуетъ себя зависимымъ докладчикъ дѣлъ. Поэтому въ тѣхъ присутствіяхъ, гдѣ губернаторъ состоитъ предсѣдателемъ, но гдѣ канцелярія подчинена не ему, вліяніе его сравнительно менѣе значительно (въ особенности въ виду того, что большинству губернаторовъ по ихъ служебной и образовательной подготовкѣ не такъ легко разбираться въ разсматриваемыхъ тамъ правовыхъ вопросахъ), чѣмъ въ тѣхъ присутствіяхъ, гдѣ канцелярія подчинена ему и стремится предугадать ихъ желанія.

Наконецъ губернаторъ является не только административнымъ органомъ, но и органомъ чисто судебнымъ: онъ состоитъ предсѣдателемъ между прочимъ и судебнаго отдѣленія губернскаго присутствія, являющагося кассаціонной инстанціей для судебныхъ дѣлъ, разсматриваемыхъ въ первой инстанціи волостными судами, земскими начальниками и городскими судьями.

Само собою разумѣется, что совмѣщеніе въ одномъ лицѣ функцій политической полиціи и кассаціоннаго судьи по гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ, функціи непосредственнаго осуществленія ряда задачъ мѣстной администраціи и вмѣстѣ съ тѣмъ функціи надзора—приводитъ къ практической невозможности найти одно лицо, которое могло бы удовлетворять всѣмъ требованіямъ, которыя предъявляются всѣми этими по существу своему столь разнообразными обязанностями.

V. Помимо вопроса о предметахъ вѣдомства губернаторовъ, законъ останавливается еще и на порядкѣ ихъ дѣйствій. Согласно основному началу ст. 275 Общ. Учр. Губ., губернаторъ не дѣйствуетъ лично, но всегда черезъ какое либо учрежденіе. Прямыми отъ своего лица распоряженіями, т. е. черезъ свою канцелярію, губернаторъ можетъ дѣйствовать лишь въ точно указанныхъ въ законѣ случаяхъ [1]). Идея закона ясна: губернатору желаютъ предоставить характеръ органа, дѣйствующаго правомѣрно, въ закономъ установленныхъ формахъ, желаютъ предотвратить возможность личныхъ дѣйствій. Стремленіе это находится въ противорѣчіи, во первыхъ, съ тѣми рекомендаціями, которыя даетъ законъ о предпочтительности неформальныхъ, приватныхъ отношеній передъ офиціальными; во вторыхъ, законъ совершенно напрасно все еще считаетъ, что тѣ учрежденія, которыя подчинены губернатору, и прежде всего губернское правленіе, представляютъ какую бы то ни было гарантію самостоятельности, могутъ остановить неправильное распоряженіе губернатора, и въ этомъ отношеніи чѣмъ либо отличаются отъ губернаторской канцеляріи.

---

[1]) Ст. 275 и 430 Общ. Учр. Губ. Сюда относятся: дѣла, подлежащія особливой тайнѣ, не терпящія отлагательства, дѣла по обозрѣнію губерніи, выдача заграничныхъ паспортовъ и т. д.

§ 5. Губернскія учрежденія.

I. Губернское правленіе имѣло весьма сложную исторію. По смыслу Екатерининскаго Учрежденія о губерніяхъ и по буквѣ дѣйствующаго закона «Губернское правленіе есть высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною, въ силу законовъ, именемъ Императорскаго Величества» (Общ. Учр. Губ., ст. 436). «Губернское правленіе подчинено непосредственно Сенату и состоитъ въ вѣдомствѣ Министерства Вн. Дѣлъ» (Общ. Учр. Губ., ст. 440 и Учр. Мин., ст. 372, п. 6). Но положеніе вещей, установившееся къ настоящему времени, уже далеко не соотвѣтствуетъ этимъ постановленіямъ.

1) Прежде всего губернское правленіе не является высшимъ въ губерніи мѣстомъ, ею управляющимъ. Такимъ органомъ во всякомъ случаѣ является губернаторъ, который занимаетъ въ системѣ современныхъ губернскихъ учрежденій мѣсто несравнимо высшее сравнительно съ губернскимъ правленіемъ, обладаетъ цѣлымъ рядомъ функцій, не имѣющихъ никакого отношенія къ губернскому правленію, а поскольку дѣйствуетъ совмѣстно съ губернскимъ правленіемъ или черезъ него, совершенно подавляетъ правленіе своимъ личнымъ значеніемъ. Мало по малу губернское правленіе обратилось въ органъ, стоящій при губернаторѣ, по большинству дѣлъ стоящій подъ губернаторомъ, но никакъ не высшій въ губерніи.

Помимо установившейся подчиненности губернатору, непосредственному подчиненію губернскаго правленія Пр. Сенату препятствуетъ то, что правленіе вмѣстѣ съ губернаторомъ раздѣляетъ фактически установившуюся подчиненность министру внутреннихъ дѣлъ. Губернское правленіе по закону состоитъ въ вѣдомствѣ министерства вн. дѣлъ (Общ. Учр. Губ., ст. 440). На министерство вн. дѣлъ возложенъ «надзоръ за движеніемъ дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ» (Учр. Мин., ст. 372, п. 6). Кромѣ того совѣтники правленія и всѣ члены его общаго присутствія назначаются министромъ вн. дѣлъ. и отъ него же зависитъ полученіе ими наградъ, дальнѣйшее повышеніе по службѣ или же увольненіе отъ нея. Такимъ образомъ, хотя по закону по всѣмъ дѣламъ инстанціей надъ губернскимъ правленіемъ является Пр. Сенатъ, но фактически министръ вн. дѣлъ занялъ по отношенію къ губернскому правленію положеніе начальства, съ взглядами и желаніями котораго, не говоря уже о прямыхъ предписаніяхъ, губернскія правленія безпрекословно считаются. Непосредственное подчиненіе Пр. Сенату продолжаетъ сказываться въ настоящее время лишь въ томъ, что Пр. Сенатъ принимаетъ жалобы непосредственно на губернское правленіе (Общ. Учр. Губ., ст. 586).

2) То постановленіе закона, согласно которому губернское правленіе есть «мѣсто, управляющее губерніей», тоже перестало соотвѣтствовать дѣйствительности. Это постановленіе имѣло свой смыслъ въ первое

время, когда въ губерніи кромѣ казенной палаты и приказа общественнаго призрѣнія, имѣвшихъ свои спеціальныя функціи, не было другихъ административныхъ учрежденій. Съ теченіемъ времени это положеніе вещей измѣнилось. Мало по малу появился цѣлый рядъ административныхъ учрежденій, совершенно независимыхъ отъ губернскаго правленія, раздѣляющихъ съ нимъ функцію управленія губерніей и даже нерѣдко въ своей сферѣ обладающихъ большею самостоятельностью, большею степенью власти и независимости, чѣмъ губернское правленіе—въ своей. Раздробленность русскаго центральнаго управленія на самостоятельныя и враждующія вѣдомства мало по малу привела къ тому, что и въ губерніи у каждаго министерства появились свои органы, и губернское правленіе все болѣе и болѣе пріобрѣтало характеръ спеціальнаго органа министерства вн. дѣлъ.

3) Что касается современной компетенціи губернскаго правленія, то изъ смысла ст. 275 Общ. Учр. Губ., гдѣ губернское правленіе противополагается «особымъ, учрежденнымъ для нѣкоторыхъ предметовъ, мѣстамъ», и изъ ст. 430, I, п. 13, предоставляющей губернскому правленію всѣ дѣла, восходящія по дѣйствующимъ законамъ къ губернатору и не отнесенныя законами къ вѣдѣнію его канцеляріи, получается, что губернское правленіе является общимъ органомъ губернской администраціи. Остальныя губернскія присутственныя мѣста получаютъ такимъ образомъ спеціальный характеръ, и ихъ компетенція является исключительной, ограничивающейся именно тѣми дѣлами, которыя точно указаны въ спеціальномъ законѣ.

Поэтому законъ могъ бы ограничиться перечисленіемъ функцій спеціальныхъ органовъ, и относительно губернскаго правленія было бы достаточно указанія, что всѣ остальныя дѣла, по закону входящія въ кругъ вѣдѣнія губернскихъ мѣстъ, производятся по губернскому правленію. Однако законъ (Общ. Учр. Губ., ст. 438) даетъ длинный перечень предметовъ вѣдѣнія губернскаго правленія (ст. 438 занимаетъ въ официціальномъ изданіи Свода Законовъ шесть страницъ). Исчерпывающую характеристику этого столь длиннаго перечня обязанностей губернскаго правленія дать довольно трудно. Общимъ образомъ можно сказать, что это—дѣла управленія, которыя возникли до царствованія Николая I, а также дѣла обще-полицейскаго характера.

4. Однако на нѣкоторыхъ дѣлахъ губернскаго правленія продолжаетъ проявляться нѣкогда отличавшій его характеръ высшаго присутственнаго мѣста, вообще правящаго губерніей.

а) Таково прежде всего преданіе суду за преступленія по должности должностныхъ лицъ всѣхъ административныхъ вѣдомствъ, назначаемыхъ на должности губернскими властями (Уст. Уг. Суд. ст. 1066 и 1088). Въ настоящее время это постановленіе закона рѣшительно ничѣмъ оправдываемо быть не можетъ: губернское правленіе не можетъ имѣть значенія инстанціи, увеличивающей энергію репрессіи и борьбы со служебными преступленіями, ибо губернское правленіе, пока не по-

лучило на утвержденіе постановленія подлежащаго присутственнаго мѣста о преданіи такого то чиновника суду, ничего предпринять по дѣлу не можетъ; губернское правленіе не можетъ имѣть значенія и инстанціи, ограждающей чиновниковъ отъ пристрастныхъ дѣйствій ихъ непосредственнаго начальства, ибо непосредственное начальство всегда болѣе склонно заминать дѣла по преданію суду своихъ подчиненныхъ, чѣмъ доводить ихъ до гласнаго суда; вмѣстѣ съ тѣмъ положеніе губернскаго правленія, провѣряющаго дѣйствія чужихъ вѣдомствъ по преданію суду, оказывается ложнымъ, ибо вмѣшательство чужого вѣдомства вообще не въ нашихъ административныхъ нравахъ.

б) Губернское правленіе является органомъ, разрѣшающимъ пререканія о подвѣдомственности между установленіями разныхъ вѣдомствъ, а именно—пререканія, возникшія между уѣздными и городскими присутственными мѣстами разныхъ вѣдомствъ [1]).

в) Изъ дѣлъ, порученныхъ губернскому правленію, законъ ставитъ на первое мѣсто обнародованіе законовъ и указовъ Высочайшихъ и сенатскихъ (Общ. Учр. Губ. ст. 438, I, п. 1). Нѣкоторые изслѣдователи, напр. В. В. Ивановскій (Русск. Гос. Право, томъ II, стр. 128), видятъ въ этомъ проявленіе того, что губ. правленіе «управляетъ вообще губерніей». Но въ настоящее время опубликованіе законовъ совершается Пр. Сенатомъ (Осн. Зак., ст. 91), а разсылка Собранія Узаконеній по Петербургу и по губерніямъ производится почтою. Въ этомъ постановленіи надо видѣть не проявленіе высокаго значенія губернскаго правленія, а просто анахронизмъ, постановленіе, по простому недосмотру продолжающее числиться не отмѣненнымъ.

5) Губернское правленіе въ качествѣ органа, завѣдывающаго полиціей, является установленіемъ, которое «содѣйствуетъ всѣмъ другимъ управленіямъ въ исполненіи законовъ и понуждаетъ подчиненныя ему мѣста и лица къ исполненію ихъ обязанностей» (Общ. Учр. Губ., ст. 437). Эта функція имѣетъ громаднѣйшее практическое значеніе въ виду того, что общая полиція является у насъ единственнымъ органомъ, могущимъ принуждать населеніе къ исполненію требованій закона и должностныхъ лицъ. Органы министерства финансовъ могутъ установить, что съ такого то лица даннаго налога причитается столько то рублей, но если это лицо налога добровольно не платитъ, то органы казеннаго управленія лишены права предпринять какія бы то ни было принудительныя мѣры по отношенію къ этому лицу или къ его иму-

[1]) Общ. Учр. Губ., ст. 175, 438, т. I, п. 5 и ст. 469.—Если пререканіе возникло между уѣздными мѣстами разныхъ губерній, то пререканіе разрѣшается губернскимъ правленіемъ той губерніи, гдѣ дѣло первоначально возникло.—Пререканія между уѣздными мѣстами одного и того же вѣдомства разрѣшаются подлежащимъ министромъ; пререканія между губернскими мѣстами одного и того же вѣдомства—разрѣшаются подлежащимъ министромъ; пререканія между губернскими мѣстами разныхъ вѣдомствъ—Пр. Сенатомъ; пререканія между губернскими правленіями разныхъ губерній—Пр. Сенатомъ (Общ. Учр. Губ., ст. 175 и 469).

ществу; для этого необходимо обратиться къ общей полиціи. Это обращеніе можетъ быть сдѣлано органами министерства финансовъ и помимо губернскаго правленія, но если мѣстная полиція своей обязанности не исполняетъ, то для понужденія полицейскихъ органовъ надо обратиться въ губернское правленіе. Прибѣгать къ помощи полиціи всѣ вѣдомства обязаны не только въ тѣхъ случаяхъ, когда оказывается необходимымъ проявить по отношенію къ обывателю принудительную власть (продать его имущество въ погашеніе податной недоимки), но и во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда требуется непосредственное обращеніе къ обывателю; такъ напр. врученіе обывателямъ всякаго рода повѣстокъ и объявленій отъ административныхъ мѣстъ всѣхъ вѣдомствъ происходитъ не иначе, какъ черезъ полицію.

6) Губернское правленіе состоитъ изъ общаго присутствія и канцеляріи (Общ. Учр. Губ., ст. 441).

Общее присутствіе состоитъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, обыкновенно замѣняющаго предсѣдателя (ст. 485, 522), изъ совѣтниковъ (не менѣе двухъ, ст. 445), ассессора, который по усмотрѣнію министра вн. дѣлъ можетъ и вовсе не назначаться, когда же онъ назначенъ, то замѣняетъ отсутствующихъ совѣтниковъ (ст. 491), губернскаго врачебнаго инспектора, губернскаго инженера (ст. 442); тамъ, гдѣ введена тюремная инспекція, членомъ общаго присутствія состоитъ также и тюремный инспекторъ (ст. 443). Вице-губернаторъ, совѣтники и асессоръ участвуютъ въ общемъ присутствіи губернскаго правленія по всѣмъ дѣламъ, а прочія лица—только по своей части (ст. 444).

Канцелярія губернскаго правленія вообще подчинена вице-губернатору и раздѣляется на отдѣленія по числу членовъ общаго присутствія, при чемъ каждое изъ отдѣленій состоитъ подъ управленіемъ одного изъ членовъ общаго присутствія, кромѣ ассессора, особаго отдѣленія не имѣющаго (ст. 446). Кромѣ того существуетъ особая канцелярія общаго присутствія, состоящая подъ управленіемъ секретаря губернскаго правленія (ст. 453).

7) По Учрежденію о Губерніяхъ 1775 г. и по нынѣ дѣйствующему закону губернское правленіе управляетъ губерніей именемъ Императорскаго Величества. Но законъ 1775 г. не рѣшился придать губернскому правленію самостоятельную власть и постановлялъ (ст. 103), что «совѣтники исполняютъ положенія губернаторскія», т. е. вся власть была предоставлена губернатору, а губернское правленіе могло только высказывать свои мнѣнія по разсматривавшимся дѣламъ. Учрежденіе губернскихъ правленій 2 января 1845 г. (П. С. З., № 18580) создало нѣкоторыя категоріи дѣлъ, по которымъ постановленіе губернскаго присутствія принимается по большинству голосовъ, при чемъ голосъ губернатора входитъ въ общій счетъ. Но такихъ категорій было установлено немного. Въ настоящее время число ихъ нѣсколько увеличилось; это: преданіе чиновниковъ суду, пререканія о подсудности, дѣла по сомнѣ-

нію въ законахъ, наложеніе денежныхъ взысканій по службѣ и жалобы на медленность въ дѣлопроизводствѣ (ст. 494; эти дѣла называются дѣлами «судными»).

Не только по своей численности, но и по тому практическому значенію, которое эти категоріи дѣлъ имѣютъ для губернскаго правленія, эти судныя дѣла представляются величиною столь ничтожною, что тотъ фактъ, что по этимъ дѣламъ совѣтники губернскаго правленія являются равноправными членами коллегіи на ряду съ губернаторомъ, не измѣняетъ общаго положенія совѣтниковъ, какъ лицъ, вполнѣ подчиненныхъ губернатору и передъ нимъ безгласныхъ. По всѣмъ остальнымъ дѣламъ, кромѣ только что перечисленныхъ, «предложеніе губернатора принимается къ исполненію» (ст. 507), и хотя всѣ болѣе или менѣе существенныя дѣла (это такъ называемыя «дѣла административныя перваго разряда») законъ предписываетъ губернскому правленію разрѣшать коллегіально (ст. 497), но само собою разумѣется, что при наличности того правила, что предложеніе губернатора принимается къ исполненію, эта коллегіальность не имѣетъ никакого смысла и значенія и обращается въ пустую и замедляющую дѣло обрядность.

Правда, законъ предоставляетъ члену, несогласному съ резолюціей губернатора, приложить къ дѣлу свое особое мнѣніе (ст. 506), но какое же значеніе имѣетъ подобное особое мнѣніе? Оно можетъ только поссорить совѣтника съ губернаторомъ, отъ котораго зависитъ вся карьера этого совѣтника, а дѣлу оно помочь не можетъ ни въ коемъ случаѣ. Такимъ образомъ заявленіе особаго мнѣнія обращается въ какое то донкихотство. На практикѣ въ губернскихъ правленіяхъ никакихъ особыхъ мнѣній не заявляется, и говорить о нихъ можно только съ той точки зрѣнія, что нерѣдко и симпатичныя по своей основѣ намѣренія закона при неразумномъ осуществленіи могутъ ни къ чему рѣшительно не привести.

Практически дѣло сводится къ тому, что постановленія губернатора облекаются въ сложную форму журнала никогда въ дѣйствительности не происходившаго засѣданія, при чемъ въ этомъ журналѣ подводятся тѣ или другіе мотивы къ заранѣе испрошенной резолюціи губернатора, и журналъ этотъ представляется членамъ правленія къ подписи. Журналъ оказывается никому не нужнымъ приложеніемъ къ губернаторской резолюціи, но на составленіе этихъ журналовъ уходитъ не мало силъ и времени. По существу дѣла губернское правленіе обратилось во вторую канцелярію губернатора, но въ канцелярію съ неуклюжимъ медленнымъ обрядомъ дѣлопроизводства, мертвящимъ всякое дѣло.

Губернское правленіе пріобрѣло характеръ мертваго мѣста. Если всмотрѣться въ текстъ ст. 438 Об. Учр. Губ., перечисляющей предметы вѣдѣнія губернскаго правленія, и въ постатейныя ссылки къ ней, то не трудно убѣдиться въ томъ, что въ дѣйствительности всѣ дѣла, порученныя губернскимъ правленіямъ, поручены имъ до эпохи великихъ

реформъ. Начиная съ 60-хъ годовъ, на губернскія учрежденія возложена масса новыхъ функцій, но всѣ онѣ возлагались на какія либо спеціальныя, вновь создаваемыя учрежденія, а никогда не на губернское правленіе. Ни одно изъ тѣхъ дѣлъ, которымъ правительство придавало какое бы то ни было значеніе, оно не рѣшалось поручить губернскимъ правленіямъ. Губернское правленіе есть учрежденіе мертвое и въ томъ смыслѣ, что въ немъ не осталось дѣлъ, имѣющихъ какое либо общественное значеніе, а если эти дѣла тамъ случайно и остались, то губернское правленіе не имѣетъ на нихъ вліянія.

II. Одною изъ руководящихъ идей екатерининской губернской реформы 1775 г. было выдѣленіе казеннаго управленія въ самостоятельную отрасль, поставленную въ болѣе или менѣе независимое положеніе по отношенію къ общей администраціи. Практическая и теоретическая цѣнность этой идеи весьма невелика, но она до нѣкоторой степени и по сейчасъ живетъ въ системѣ нашего мѣстнаго управленія.

Единственнымъ органомъ казеннаго управленія по Учр. о Губ. 1775 г. была казенная палата, коллегіальное учрежденіе, состоявшее подъ предсѣдательствомъ вице-губернатора. Въ 1831 г. казенная палата получила особаго предсѣдателя, а вице-губернаторъ сталъ непосредственнымъ помощникомъ губернатора по дѣламъ общей администраціи. Дальнѣйшая исторія органовъ казеннаго управленія сводится къ тому, что отъ казенной палаты выдѣлился рядъ учрежденій финансоваго характера: въ 1838 г. выдѣлились палаты государственныхъ имуществъ, имѣвшія спеціальною задачею завѣдываніе государственными крестьянами; въ 1861 г. выдѣлились управленія акцизными сборами (въ связи съ переходомъ отъ откупной системы къ акцизному обложенію вина); въ 1866 г.—контрольныя палаты (въ связи съ реформою контроля, возложившею всѣ функціи контроля на самостоятельное вѣдомство).

Казенная палата въ настоящее время (послѣ реформы 23 апрѣля 1866 г.) является бюрократическимъ учрежденіемъ, вся власть котораго сосредоточена въ ея управляющемъ [1]). Помимо управляющаго (при которомъ въ нѣкоторыхъ наиболѣе крупныхъ палатахъ имѣется помощникъ), казенная палата состоитъ изъ трехъ начальниковъ отдѣленій, которымъ подчинены столоначальники, изъ чиновниковъ особыхъ порученій и др. чиновъ (Общ. Учр. Губ., ст. 1001 по прод. 1906 г.). Для нѣкоторыхъ дѣлъ сохранился остатокъ прежняго коллегіальнаго устройства палаты въ видѣ «общаго присутствія казенной палаты» (Общ. Учр. Губ., ст. 1017—1019), которое состоитъ изъ начальниковъ отдѣленій подъ предсѣдательствомъ управляющаго и имѣетъ лишь совѣщательный характеръ (ст. 1026 и 1048), т. е. на практикѣ лишено всякаго значенія и врядъ ли фактически и существуетъ. Лишь по дѣламъ о промысловомъ налогѣ образуется общее присутствіе казенной палаты,

---

1) Общ. Учр. Губ., ст. 1026.—Лишь нѣкоторыя дѣла чисто исполнительнаго характера разрѣшаются начальниками отдѣленій, ст. 1045.

состоящее не только изъ чиновъ самой палаты, но и изъ представителей акцизнаго и горнаго управленія, губернской земской управы и городской управы губернскаго города, а также изъ шести представителей плательщиковъ налога (Уст. Прям. Нал., ст. 378); постановленія этого общаго присутствія принимаются по большинству голосовъ, и управляющій казенною палатою по отношенію къ этимъ постановленіямъ имѣетъ лишь право протеста (и переноса дѣла въ высшую инстанцію).

Предметами вѣдомства казенной палаты являются счетоводство и отчетность по приходу суммъ, доставляемыхъ казнѣ налогами, а также по всѣмъ вообще государственнымъ расходамъ (т. наз. движеніе суммъ, самое же храненіе ихъ на казенную палату не возлагается; Общ. Учр. Губ., ст. 1035), наблюденіе за правильнымъ поступленіемъ налоговъ, т. е. за тѣмъ, чтобы все, что подлежитъ обложенію, дѣйствительно было обложено, и чтобы слѣдуемыя суммы дѣйствительно поступали; въ связи съ этимъ стоитъ и наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія (въ административномъ порядкѣ въ случаяхъ, гдѣ это установлено закономъ, или же въ формѣ представительства интересовъ казны на судѣ). Но при этомъ самое принудительное взысканіе установленныхъ казенною палатою суммъ въ ея обязанность не входитъ и возлагается на общую полицію.

Изъ податныхъ дѣлъ, вѣдавшихся въ прежнее время казенными палатами, особенное значеніе имѣла подушная подать, которой подлежали низшіе классы населенія, — крестьяне и мѣщане. Подать эта была тяжела, порядокъ взиманія ея сложенъ, заботы правительства о томъ, чтобы никто изъ подлежащихъ этой подати отъ нея не уклонялся, очень напряженны, такъ что казенныя палаты въ качествѣ учрежденій, вѣдавшихъ ее, имѣли весьма сложное соприкосновеніе съ населеніемъ: приписка населенія къ обществамъ городскимъ и сельскимъ, ревизіи населенія — все это вѣдалось казенными палатами.

Вообще надо имѣть въ виду, что цѣлая масса задачъ государственнаго управленія разсматривалась, а отчасти и по сейчасъ разсматривается нашимъ законодательствомъ только съ точки зрѣнія поступленія тѣхъ или иныхъ сборовъ, нерѣдко уже не существующихъ. Поэтому компетенція казенной палаты, какъ органа податного, была, а отчасти осталась гораздо болѣе широкою, чѣмъ это можно бы думать, исходя изъ современныхъ представленій о податномъ дѣлѣ. Такъ напр. дѣла о переходѣ мѣщанъ и крестьянъ изъ одного общества въ другое, о перемѣнѣ фамилій мѣщанами и крестьянами, объ усыновленіи ими вѣдаются казенными палатами (Зак. Гражд., ст. 157) въ виду того, что со всѣми этими дѣлами нѣкогда были связаны интересы казны по подушной подати.

III. Управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ, переименованныя такъ въ 1894 г. изъ «управленій государственныхъ имуществъ», замѣнили согласно закону 1866 г. «палаты государственныхъ имуществъ». Палаты эти были образованы въ 1838 г. для завѣдыванія

государственными крестьянами, которые въ качествѣ особаго «государственнаго имущества» вѣдались до того казенными палатами. Отраженіемъ того начавшаго проникать въ наше законодательство взгляда, что государственные крестьяне являются не только особымъ источникомъ доходовъ казны, но и обывателями, благосостояніе которыхъ можетъ составлять самостоятельную задачу правительства, было созданіе въ 1837 г. министерства государственныхъ имуществъ [1]). Палаты госуд. имуществъ явились мѣстными органами этого министерства. Первоначально палаты эти, какъ и вообще всѣ губернскія мѣста, были организованы коллегіально, и въ 1866 г. были преобразованы въ бюрократическія учрежденія. Въ настоящее время главнымъ предметомъ вѣдомства управленій гос. имуществъ является хозяйственное завѣдываніе казенными имуществами: казенными лѣсами и казенными оброчными статьями.

Управленія земледѣлія и гос. имуществъ состоятъ изъ начальника управленія, помощника его, чиновниковъ особыхъ порученій, дѣлопроизводителей и др. чиновниковъ, причемъ распредѣленіе чиновниковъ между отдѣльными управленіями въ предѣлахъ общаго кредита, на нихъ отпущеннаго, предоставляется власти главноуправляющаго земледѣліемъ и землеустройствомъ.

IV. Губернскія акцизныя управленія образованы въ 1862 г. при переходѣ отъ прежней системы извлеченія казеннаго дохода отъ продажи вина путемъ отдачи монопольнаго права продажи вина въ той или другой губерніи на откупъ — къ системѣ свободнаго винокуренія и свободной продажи вина, облагаемыхъ налогомъ (акцизомъ). Помимо акциза съ питей, акцизныя управленія вѣдаютъ акцизы съ дрожжей, табаку, сахара, освѣтительныхъ нефтяныхъ маселъ и спичекъ. Начиная съ 1894 г., (по 1904 г.) постепенно вводилась въ Россіи казенная монополія на продажу спирта (вина, по терминологіи нашего закона), при чемъ эта сложнѣйшая хозяйственная операція тоже возложена на мѣстныя акцизныя управленія.

Губернское акцизное управленіе организовано бюрократически. Оно состоитъ изъ управляющаго акц. сборами, ревизоровъ (старшаго и младшаго), техниковъ (старшаго и младшаго), секретаря съ канцелярскими чиновниками и бухгалтеровъ (Уст. Акц. Сб., ст. 5).

V. Контрольныя палаты учреждены въ 1866 г. До того времени ревизія счетовъ лежала на казенной палатѣ. Контрольныя палаты занимаютъ въ средѣ губернскихъ установленій совершенно обособленное мѣсто по своей независимости отъ губернатора: онѣ не подлежатъ его ревизіи и надзору, представленія о наградахъ чиновъ контрольныхъ палатъ восходятъ въ Гос. Контроль помимо губернатора. Задачею контрольныхъ палатъ является ревизія денежныхъ оборотовъ казначействъ и спеціальныхъ сборщиковъ государственныхъ доходовъ, ревизія оборотовъ всѣхъ управленій, какъ производящихъ расходы (распорядителей кредитовъ),

[1]) Нынѣ переименованнаго въ Главное Управленіе Земледѣлія и Землеустройства.

такъ и принимающихъ какіе либо сборы; провѣрка наличности матеріальнаго имущества; свидѣтельство наличности документовъ, имѣющихъ денежное достоинство; обсужденіе выгодности операцій, независимо отъ ихъ законности.

Контрольныя палаты состоятъ изъ управляющаго (въ нѣкоторыхъ палатахъ при немъ помощникъ), ревизоровъ (старшихъ и младшихъ), ихъ помощниковъ, секретаря и счетныхъ и канцелярскихъ чиновниковъ (Общ. Учр. Губ., ст. 1138 по прод. 1906 г.). По нѣкоторымъ дѣламъ палаты дѣйствуютъ, какъ бюрократическое учрежденіе, но для нѣкоторыхъ дѣлъ (ревизіонныхъ) образуется общее присутствіе контрольной палаты (Общ. Учр. Губ., ст. 1149).

VI. Къ числу губернскихъ мѣстъ законъ (Общ. Учр. Губ., ст. 14) относитъ между прочимъ губернскія земскія собранія и губернскія земскія управы.

На созданныя въ 1864 г. губернскія и уѣздныя земскія учрежденія закономъ былъ возложенъ весьма широкій кругъ задачъ мѣстной администраціи, при чемъ эти задачи могутъ быть разбиты на двѣ категоріи: къ первой можно отнести заботы о народномъ образованіи, о народномъ здравіи и общественномъ призрѣніи, о мѣстныхъ путяхъ сообщенія, о противопожарныхъ мѣрахъ и о взаимномъ отъ огня страхованіи, воспособленіе земледѣлію, торговлѣ и промышленности; ко второй раскладку налоговъ и натуральныхъ повинностей и несеніе нѣкоторыхъ расходовъ по содержанію общей администраціи и судебныхъ мѣстъ. Первая категорія общимъ образомъ можетъ быть охарактеризована, какъ оказаніе услугъ мѣстному населенію, тѣхъ услугъ, которыя, вообще говоря, могутъ быть оказываемы только общественными организаціями. При этомъ существенно, что законъ присваиваетъ перечню тѣхъ дѣлъ, которыя входятъ въ компетенцію земства, строго ограничительный характеръ, и на этомъ основаніи Пр. Сенатъ признаетъ, что оказаніе тѣхъ услугъ, которыя въ этотъ перечень не вошли, выходитъ изъ компетенціи земства, и на этомъ основаніи отказалъ земствамъ между прочимъ въ признаніи за ними права организовать юридическія консультаціи и вообще юридическую помощь нуждающемуся населенію.

По отношенію къ казеннымъ налогамъ и повинностямъ обязанности земства состоятъ прежде всего въ раскладкѣ нѣкоторыхъ налоговъ. Такъ напр. сумма государственнаго поземельнаго налога устанавливается въ законодательномъ порядкѣ для каждой губерніи. Въ губерніи эта сумма раскладывается губернскимъ земствомъ между отдѣльными уѣздами, а въ каждомъ уѣздѣ—уѣзднымъ земствомъ между уѣздными землевладѣльцами (Уст. Прям. Нал., ст. 7,—Сводъ Зак., томъ V). Во вторыхъ, земство вѣдаетъ мѣры исполненія натуральныхъ повинностей (по содержанію дорогъ, по препровожденію арестантовъ, по снабженію квартирами уѣздной полиціи и нѣкоторыхъ другихъ чиновъ гражданскаго вѣдомства, и др. (Св. Зак., томъ IV. Уст. Зем. Пов., ст. 261—325). Наконецъ, на земствѣ лежитъ несеніе расходовъ по цѣлому ряду потребностей общей

администраціи и суда: содержаніе канцелярій губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій, содержаніе инспекторовъ народныхъ училищъ, расходы по призыву и пріему новобранцевъ и др. (Уст. Зем. Пов., ст. 32—36).

Для осуществленія всѣхъ этихъ задачъ земству предоставлено облагать населеніе денежными сборами и устанавливать въ нѣкоторыхъ точно въ законѣ указанныхъ случаяхъ натуральныя повинности (ст. 2 Пол. Зем. Учр.; вообще всѣ дальнѣйшія ссылки на законъ въ этомъ отд. относятся къ Пол. Зем. Учр., если не указано иного закона). Земскіе сборы могутъ быть установлены: съ недвижимыхъ имуществъ, съ документовъ на право торговли, съ проѣзжающихъ по земскимъ дорожнымъ сооруженіямъ.

Всѣ задачи, возложенныя на земство, возложены одновременно и на губернскія земскія учрежденія, и на уѣздныя, при чемъ распредѣленіе дѣлъ между ними опредѣляется тѣмъ общимъ началомъ, что губернскія учрежденія вѣдаютъ эти дѣла, если они относятся ко всей губерніи или къ нѣсколькимъ уѣздамъ, а уѣздныя—если они относятся только къ одному уѣзду (ст. 3). Однако нѣкоторыя дѣла въ силу вещей являются исключительною компетенціею губернскаго земства, другія же дѣла отнесены къ этой компетенціи прямымъ постановленіемъ закона. Въ силу вещей губернское земство вѣдаетъ напр. раскладку между уѣздами государственныхъ сборовъ, или распредѣленіе между уѣздами суммъ, имѣющихся въ распоряженіи губернскаго земства. По особому постановленію закона къ компетенціи именно губернскаго земства отнесены: изданіе обязательныхъ для мѣстнаго населенія постановленій; взаимное земское страхованіе; заключеніе займовъ; устройство, перенесеніе и установленіе сроковъ ярмарокъ, базаровъ, торговъ и пристаней; установленіе натуральной повинности по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ; установленіе таксъ вознагражденія за поврежденіе земельныхъ угодій, порубки и за тушеніе лѣсныхъ пожаровъ (ст. 63).

Органами губернскаго земства являются: губернское земское собраніе въ качествѣ органа распорядительнаго, надзирающаго за исполнительными органами земства и рѣшающаго рядъ дѣлъ, отнесенныхъ закономъ къ предметамъ его вѣдѣнія (ст. 61), и въ качествѣ органовъ исполнительныхъ—губернская земская управа и спеціальныя комиссіи.

Губернское земское собраніе состоитъ, подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства (если Государь не назначитъ предсѣдателемъ иное лицо, ст. 54), изъ двухъ элементовъ, —во первыхъ, изъ гласныхъ, избранныхъ уѣздными земскими собраніями изъ числа гласныхъ этихъ собраній (на три года, ст. 14): это есть группа, составляющая подавляющее большинство собранія (отъ 29 до 62 человѣкъ), и поскольку законъ предоставляетъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ преобладаніе дворянамъ землевладѣльцамъ, преобладаніе именно этого элемента въ еще большей степени сказывается въ губернскихъ земскихъ собраніяхъ (ср. томъ I настоящихъ Лекцій, стр. 298).

Вторымъ элементомъ губернскаго земскаго собранія являются лица, засѣдающія въ немъ по занимаемой ими должности: уѣздные предводители дворянства, мѣстный управляющій государственными имуществами, депутатъ отъ духовнаго вѣдомства (ст. 56), предсѣдатель и члены губернской земской управы, если они не состоятъ гласными (ст. 121), и предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ (ст. 56 по прод. 1906 г.) Губернскія земскія собранія созываются разъ въ годъ, не позднѣе декабря, на сессію, которая не должна продолжаться болѣе двадцати дней, при чемъ губернатору предоставляется продолжить сессію на срокъ дѣйствительной необходимости (ст. 65—67). Губернатору предоставляется въ случаѣ необходимости разрѣшать чрезвычайныя земскія собранія (которыя могутъ обсуждать лишь вопросы, указанные въ приглашеніяхъ,—ст. 68 по прод. 1906 г.).

Губернская земская управа состоитъ изъ предсѣдателя и двухъ членовъ (при чемъ число ихъ можетъ быть увеличено съ разрѣшенія министра вн. дѣлъ до шести,—ст. 96), избираемыхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ, при чемъ избранными могутъ быть не только гласные земскаго собранія, но и всѣ лица, имѣющія право участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ (ст. 116), т. е. всѣ лица, обладающія активнымъ избирательнымъ правомъ въ уѣздныя земскія собранія, кромѣ крестьянъ (ибо тѣ въ избирательныхъ собраніяхъ не участвуютъ, такъ какъ у крестьянъ выборы въ уѣздные гласные происходятъ на волостныхъ сходахъ и избирательныхъ съѣздахъ). Для предсѣдателя управы установлено то ограниченіе, что на эту должность можетъ быть избранъ лишь тотъ, кто имѣетъ право поступленія на государственную службу, т. е. по общему правилу только дворянинъ или лицо съ высшимъ образованіемъ. Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными задачами управленія, возложенными на земство, земскія собранія въ помощь управамъ могутъ избирать особыя комиссіи какъ изъ гласныхъ, такъ и вообще изъ лицъ, могущихъ участвовать въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ (ст. 105). Лица, избранныя въ члены управъ и исполнительныхъ комиссій, составляютъ лишь незначительную часть рабочихъ силъ земства. Кромѣ того имѣется многочисленный персоналъ, служащій по найму (врачи, учителя, инженеры), приглашаемый или управою, или же (въ канцелярію управы) ея предсѣдателемъ.

Надзоръ коронной администраціи надъ губернскимъ земствомъ осуществляется губернаторомъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ при содѣйствіи губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Надзоръ этотъ проявляется частью по отношенію къ должностнымъ лицамъ земства, частью же по отношенію къ постановленіямъ, принимаемымъ земскими собраніями, частью же наконецъ по отношенію ко всей дѣятельности земскихъ управъ.

По отношенію къ личному составу земскихъ учрежденій надзоръ губернатора выражается въ правѣ утвержденія въ должности членовъ земскихъ управъ и въ представленіи министру вн. дѣлъ на утвержде-

ніе предсѣдателей губернскихъ земскихъ управъ (ст. 118), а также въ правѣ не соглашаться на принятіе на службу всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя служатъ въ земствѣ по найму (ст. 286 Общ. Учр. Губ., ср. выше, стр. 231). Какъ это уже указывалось выше, губернаторъ (равно какъ и министръ вн. дѣлъ) имѣетъ вполнѣ дискреціонное право не утверждать представленныхъ ему кандидатовъ и не соглашаться на приглашеніе на земскую службу лицъ, предположенныхъ земскою управою или ея предсѣдателемъ.

Постановленія, принятыя земскими собраніями, дѣлятся закономъ на двѣ категоріи: 1) цѣлый рядъ постановленій (по дѣламъ, перечисленнымъ въ ст. 82) вступаютъ въ силу только по утвержденіи губернаторомъ, а перечисленныя въ ст. 83—только по утвержденіи ихъ министромъ вн. дѣлъ. При этомъ, если губернаторъ не считаетъ возможнымъ утвердить постановленіе, требующее его утвержденія, то вноситъ его на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, и если оно согласится съ губернаторомъ, то постановленіе земскаго собранія считается не состоявшимся, о чемъ земство и извѣщается съ указаніемъ соображеній, которыми руководилось губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе (ст. 84). Если же губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе не согласится съ губернаторомъ, то губернаторъ можетъ представить дѣло на усмотрѣніе министра вн. дѣлъ. Тѣ постановленія земскаго собранія, которыя требуютъ утвержденія министра вн. дѣлъ, представляются ему губернаторомъ съ заключеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Эти постановленія, равно какъ и постановленія, подлежащія утвержденію губернатора, по которымъ губернаторъ оказался въ разногласіи съ губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ, министръ вн. дѣлъ имѣетъ дискреціонное право утверждать или не утверждать, при чемъ въ послѣднемъ случаѣ онъ обязанъ довести до свѣдѣнія земства «уваженія, служившія основаніемъ къ рѣшенію» (ст. 85). Свобода усмотрѣнія министра этимъ послѣднимъ требованіемъ отнюдь не умаляется, ибо даже и въ томъ случаѣ, когда почему либо неудобно открыто высказать истинные мотивы отказа въ утвержденіи, ничто не мѣшаетъ привести какіе либо другіе мотивы.

Постановленія второй категоріи, т.-е. не нуждающіяся въ утвержденіи коронной администраціи, могутъ быть приведены земствомъ въ исполненіе непосредственно, но лишь по истеченіи двухнедѣльнаго срока по сообщеніи ихъ губернатору. Въ теченіе этого двухнедѣльнаго срока губернаторъ можетъ остановить исполненіе постановленія, опротестовавъ его. Протестъ губернатора можетъ основываться или на незаконности постановленія, или на его нецѣлесообразности,—какъ выражается законъ (ст. 87), на томъ, что постановленіе «не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія». Окончательное рѣшеніе дѣлъ по протестамъ губернаторовъ происходитъ въ разномъ порядкѣ, въ зависимости отъ

основанія протеста. Различіе основаній имѣетъ существенное значеніе еще и въ томъ отношеніи, что постановленія, опротестованныя по незаконности, могутъ быть или отмѣнены, или оставлены въ силѣ, тогда какъ постановленія, опротестованныя по нецѣлесообразности, могутъ быть также и измѣнены подлежащею инстанціею.

Предоставленіе губернатору права опротестовывать постановленія земства по ихъ незаконности существу самоуправленія само по себѣ не противорѣчитъ: незаконныхъ постановленій никакой органъ принимать не долженъ. Возможно лишь сомнѣніе въ томъ, на сколько губернаторы въ качествѣ органа полицейски-политическаго пригодны къ роли органа надзора за законностью. Что же касается надзора за цѣлесообразностью, то онъ конечно противорѣчитъ самому существу самоуправленія: если постановленія земства даже и въ томъ случаѣ, когда оно дѣйствуетъ въ предѣлахъ закона, могутъ быть останавливаемы, то самостоятельность его сводится на нѣтъ. При этомъ, поскольку компетенція земства ограничивается дѣлами, признаваемыми имѣющими мѣстное значеніе, его постановленія «общихъ государственныхъ пользъ и нуждъ» по самому существу своему нарушать не могутъ; что же касается интересовъ мѣстнаго населенія, то выборное земство во всякомъ случаѣ является въ нихъ лучшимъ судьею, чѣмъ пришлые органы коронной администраціи. Наконецъ, поскольку въ случаѣ протеста по нецѣлесообразности законъ предоставляетъ высшимъ органамъ право не только отмѣны постановленій земства, но и право измѣненія ихъ, наше законодательство принципіально отрицаетъ самую сущность самоуправленія, ибо открываетъ возможность того, чтобы по дѣламъ, предоставленнымъ вѣдѣнію земства, было издано въ формѣ исправленія земскаго постановленія другое постановленіе, котораго земство не издавало, и такъ какъ въ законѣ никакого предѣла измѣненіямъ, могущимъ быть внесенными въ постановленія земства, не положено, то нѣтъ такого акта, который не могъ бы быть изданъ въ формѣ исправленія земскаго постановленія. Возможностью, открываемою этимъ закономъ, повидимому не пользуются для замѣны постановленій земства постановленіями центральнаго правительства, но самъ законъ отъ этого лучше не становится.

Если основаніемъ протеста является незаконность постановленія, то губернаторъ вноситъ его на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Постановленіе присутствія, если съ нимъ согласенъ губернаторъ, подлежитъ исполненію (ст. 88). Если губернаторъ съ большинствомъ присутствія не согласится, то представляетъ дѣло министру вн. дѣлъ, который можетъ или утвердить постановленіе присутствія, или войти въ Пр. Сенатъ съ рапортомъ объ его отмѣнѣ (ст. 12). Если земство считаетъ постановленіе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія незаконнымъ, то можетъ (въ теченіе ближайшей очередной сессіи) обжаловать его въ I департаментъ Пр. Сената (ст. 89).

Постановленіе, опротестованное губернаторомъ по его нецѣлесообразности, вносится губернаторомъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія и съ заключеніемъ присутствія представляется министру вн. дѣлъ (ст. 91). Министръ можетъ или не согласиться съ протестомъ губернатора и разрѣшить привести постановленіе земскаго собранія въ исполненіе, или же представить дѣло черезъ Совѣтъ Министровъ на окончательное разрѣшеніе Высочайшей власти (ст. 94), а если измѣненіе или отмѣна земскаго постановленія влечетъ за собою увеличеніе земскаго обложенія,—то въ Государственную Думу для разрѣшенія вопроса въ законодательномъ порядкѣ (та же статья).

Земскія управы законъ признаетъ подчиненными земскимъ собраніямъ и обязанными отчетомъ передъ ними, но вмѣстѣ съ тѣмъ законъ предоставляетъ также и губернатору право производить ревизіи управъ и всѣхъ подчиненныхъ имъ учрежденій и требовать объясненій отъ управъ по поводу усмотрѣнныхъ имъ тѣмъ или другимъ порядкомъ неправильностей, а равно предлагать управѣ исправить эти неправильности (ст. 103). При этомъ, если управа затруднится привести въ исполненіе предложеніе губернатора, то она ему о томъ представляетъ, и губернаторъ вноситъ дѣло на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, постановленіе котораго для управы обязательно (ст. 103). Вмѣстѣ съ тѣмъ губернатору предоставляется право принимать жалобы на дѣйствія управы (ст. 130). Эти права губернатора при существованіи права губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія подвергать членовъ управы дисциплинарнымъ взысканіямъ (см. выше, стр. 132), ставитъ земскія управы въ положеніе учрежденій, подчиненныхъ органамъ коронной администраціи, т.-е. создаетъ положеніе вещей, противорѣчащее самому существу самоуправленія.

Земскія учрежденія въ 1864—1872 гг. были введены въ 34 губерніяхъ и въ Области войска Донского. Въ остальныхъ мѣстностяхъ задачи, возложенныя на земство, осуществляются органами коронной администраціи (во многихъ отношеніяхъ строго централизованной), и по неоднократнымъ признаніямъ правительства осуществляются крайне неудовлетворительно. Тѣмъ не менѣе дальнѣйшаго распространенія земскихъ учрежденій на новыя губерніи не послѣдовало, и лишь въ 1882 г. земскія учрежденія были упразднены въ Области Войска Донского. Въ 1904 г. въ губерніяхъ Витебской, Минской, Могилевской, Кіевской, Волынской и Подольской было введено «управленіе земскимъ хозяйствомъ», представляющее попытку децентрализаціи: довольно широкія полномочія были предоставлены губернскимъ комитетамъ по дѣламъ земскаго хозяйства и губернскимъ управамъ. Губернскіе комитеты состоятъ изъ должностныхъ лицъ коронной губернской администраціи и изъ гласныхъ по назначенію министромъ вн. дѣлъ изъ мѣстныхъ жителей, обладающихъ какимъ либо недвижимымъ имуще-

ствомъ, обложеннымъ земскими сборами, или торгово-промышленнымъ предпріятіемъ (по два на уѣздъ); земскія управы образуются изъ лицъ, назначенныхъ министромъ вн. дѣлъ, при чемъ назначенными могутъ быть лица, удовлетворяющія только что указанному цензу. Уѣздными учрежденіями (лишенными всякой власти и носящими чисто исполнительный характеръ) являются уѣздные комитеты, состоящіе изъ должностныхъ лицъ уѣздной коронной администраціи и двухъ гласныхъ по назначенію, и управы изъ лицъ по назначенію (Положеніе объ этихъ учрежденіяхъ вошло въ Сводъ Зак., томъ II по прод. 1906 г.).

VII. Среди губернскихъ учрежденій особое мѣсто занимаютъ существующія въ 39 центральныхъ губерніяхъ европейской Россіи дворянскія сословныя учрежденія: губернское дворянское собраніе, губернскій предводитель дворянства и дворянское депутатское собраніе. Конструкція этихъ учрежденій, какъ органовъ сословнаго дворянскаго самоуправленія, не можетъ быть признана правильною въ виду того, что они не только обслуживаютъ данное дворянское общество, какъ сословную самоуправляющуюся единицу, но являются также и органами общей администраціи. Принадлежность къ дворянскому сословію играетъ скорѣе роль условія ценза для участія въ этихъ органахъ.

Что касается дворянства, какъ сословія, то оно по своимъ правамъ прежде рѣзко отличалось отъ остальнаго населенія. Теперь преимущества дворянства ограничиваются тѣмъ, что дворяне могутъ учреждать заповѣдныя имѣнія и закладывать свои имѣнія въ Государственномъ Дворянскомъ Земельномъ Банкѣ и участвуютъ въ земскихъ выборахъ, образуя особый избирательный съѣздъ, которому предоставлено право выбора преобладающаго количества земскихъ гласныхъ, не смотря на то, что дворяне-избиратели составляютъ незначительнѣйшую часть населенія уѣзда.

Дворяне дѣлятся на двѣ категоріи: личныхъ и потомственныхъ. Личное дворянство пріобрѣтается пожалованіемъ (Государемъ), чиномъ (первымъ офицерскимъ чиномъ на военной службѣ, чиномъ IX кл. на гражданской), или орденомъ (Станислава второй и третьей степени, Анны второй и третьей степени и Владиміра четвертой). Личный дворянинъ сообщаетъ личное дворянство женѣ, а дѣти его являются потомственными почетными гражданами. Въ дворянскихъ сословныхъ учрежденіяхъ личные дворяне никакого участія не принимаютъ.

Потомственное дворянство пріобрѣтается пожалованіемъ, чиномъ (дѣйствительнаго статскаго совѣтника въ гражданской службѣ и полковника на службѣ военной) и орденомъ (всѣ ордена, кромѣ указанныхъ выше). Потомственный дворянинъ сообщаетъ дворянство женѣ и дѣтямъ. Въ дворянскихъ учрежденіяхъ губерніи могутъ участвовать только дворяне, внесенные въ ея родословную дворянскую книгу, что дѣлается по заявленію дворянина и не связано никакимъ срокомъ. Сословныя дворянскія учрежденія частью относятся къ учрежденіямъ гу-

бернскимъ: губернское дворянское собраніе, дворянское депутатское собраніе, губернскій предводитель дворянства;—частью къ учрежденіямъ уѣзднымъ: уѣздное дворянское собраніе, уѣздный предводитель дворянства, уѣздная дворянская опека.

Губернское дворянское собраніе состоитъ частью изъ членовъ, присутствующихъ безъ права голоса,—таковыми являются всѣ вообще совершеннолѣтніе дворяне, внесенные въ родословную книгу губерніи и не опороченные по суду,—частью изъ членовъ, обладающихъ правомъ голоса,—для этого надо владѣть землею [1]) въ размѣрѣ ценза, установленнаго для земскихъ выборовъ, и кромѣ того имѣть или чинъ, или орденъ или же окончить среднее учебное заведеніе. Кромѣ лицъ, обладающихъ правомъ голоса по собственному праву, правомъ голоса обладаютъ уполномоченные отъ мелкопомѣстныхъ дворянъ (владѣющихъ не менѣе $^1/_{20}$ полнаго ценза). Эти уполномоченные избираются па особыхъ уѣздныхъ избирательныхъ собраніяхъ, при чемъ число избираемыхъ уполномоченныхъ опредѣляется тѣмъ, сколько разъ полный цензъ содержится въ общемъ количествѣ земли, принадлежащемъ всѣмъ явившимся на избирательное собраніе дворянамъ. Наконецъ, каждый дворянинъ можетъ уполномочить вмѣсто себя на участіе въ собраніи съ правомъ голоса своего совершеннолѣтняго сына, если онъ внесенъ въ дворянскую книгу (Св. Зак. т. IX. Зак. Сост., ст. 124), и женщины, владѣющія цензомъ, въ собраніи не участвуютъ, но могутъ передать свой голосъ любому дворянину, могущему участвовать въ собраніи съ правомъ голоса (ст. 125).

Губернскія дворянскія собранія созываются разъ въ три года (ст. 94 и 184). «Главный предметъ» ихъ составляютъ выборы (ст. 151). Прежде, когда по выборамъ отъ дворянства замѣщалось значительное количество должностей, выборы были моментомъ, рѣшавшимъ судьбу и многихъ должностей, и многихъ дворянъ. Теперь должностей по выбору отъ дворянства немного: предводители дворянства, депутаты дворянскаго собранія, секретарь его, засѣдатели дворянскихъ

---

[2]) Первоначально ценза для права голоса въ дворянскомъ собраніи установлено не было. Это явилось источникомъ подавляющаго вліянія наиболѣе богатыхъ дворянъ, которые привозили съ собою десятки бѣдныхъ, и тѣ голосовали, какъ имъ прикажутъ. Въ 1831 г. былъ установленъ цензъ въ 100 душъ крѣпостныхъ крестьянъ. При введеніи земскаго самоуправленія, уже послѣ освобожденія, тотъ же самый цензъ былъ примѣненъ и къ земскимъ выборамъ, но при этомъ былъ переведенъ на землю: право голоса было предоставлено владѣльцамъ земли въ размѣрѣ, соотвѣтствующемъ ста душевымъ (нормальнымъ) надѣламъ данной мѣстности. Такъ какъ въ зависимости отъ качества и цѣнности земли нормальные надѣлы въ разныхъ мѣстностяхъ были разной величины, то и получилось, что въ разныхъ мѣстностяхъ цензомъ является разное количество земли: отъ 200 до 800 десятинъ. Росписаніе уѣздовъ по числу десятинъ, дающихъ право голоса, было первоначально составлено для Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ 1864 г., и потомъ это росписаніе было примѣнено и къ дворянскимъ выборамъ. Въ 1890 г. при пересмотрѣ Пол. Зем. Учр. количество десятинъ для земскаго ценза было въ общемъ понижено, и это пониженіе распространилось и на дворянскія выборы (теперь отъ 125 до 890 дес.). Кромѣ земельнаго имущества право голоса дается всякимъ недвижимымъ имуществамъ, оцѣненнымъ для взиманія земскихъ сборовъ въ 15,000 р.

опекъ (ст. 173), и всѣ эти должности [1]), кромѣ предводителей дворянства, по своему общественному и служебному положенію лишены всякаго значенія.

Избранными могутъ быть всѣ дворяне, участвующіе въ собраніи хотя бы и безъ права голоса (ст. 188). Выборы какъ на губернскія, такъ и на уѣздныя должности производятся въ губернскомъ дворянскомъ собраніи, но губернскія должностныя лица избираются всѣмъ собраніемъ («за губернскимъ столомъ»), а уѣздныя—своими уѣздами («уѣздными столами»). На должность губернскаго предводителя избираются два кандидата, которые представляются на усмотрѣніе Государя, на остальныя должности по одному, который подлежитъ утвержденію губернатора (ст. 306), имѣющаго дискреціонное право отказывать въ этомъ утвержденіи.

Губернскія дворянскія собранія могутъ представлять правительству свои ходатайства (ст. 152—154,—право это въ рукахъ дворянства значенія никогда не имѣло), а также устанавливать денежныя «складки». Эти складки законъ дѣлитъ на «общеполезныя» и «общей надобности не составляющія», болѣе точнымъ образомъ терминовъ этихъ не опредѣляя (ст. 161); первыя, если приняты собраніемъ единогласно и утверждены губернаторомъ, или если приняты большинствомъ двухъ третей и утверждены Государемъ, обязательны для всѣхъ дворянъ, имѣющихъ недвижимость въ губерніи, не только для принимавшихъ участіе въ голосованіи, но и для участвующихъ въ собраніи безъ права голоса, и даже для дворянъ, не внесенныхъ въ дворянскія книги данной губерніи, и, наконецъ, для дворянъ личныхъ. Вторыя обязательны только для тѣхъ, кто голосовалъ въ пользу ихъ (ст. 162). Вмѣстѣ съ тѣмъ губернское дворянское собраніе является органомъ, распоряжающимся капиталами и имуществами, принадлежащими дворянскому обществу, какъ юридическому лицу гражданскаго права.

Наконецъ, дворянскому собранію предоставлено право исключать изъ дворянскаго общества дворянъ, опороченныхъ судомъ, или такихъ, явный и безчестный поступокъ которыхъ извѣстенъ, хотя бы они и не судились (ст. 165, 166). Это дискреціонное право дворянскихъ собраній даетъ въ ихъ руки тѣмъ большую власть, что такое исключеніе поражаетъ избирательныя права земскія, городскія и въ Гос. Думу, благодаря чему дворянскія общества получили возможность устранять изъ общественной жизни своихъ политическихъ противниковъ.

Дворянскія земскія собранія получили при переходѣ къ конституціонному строю новое, весьма существенное полномочіе, а именно—участіе въ выборахъ въ Государственный Совѣтъ: дворянское собраніе каждой губерніи избираетъ изъ своей среды по два выборщика, и они, съѣхав-

[1]) Кромѣ этихъ должностей въ нѣкоторыхъ губерніяхъ избираются еще и другія лица: почетные попечители гимназій, посредники полюбовнаго размежеванія и др., но всѣ они значенія не представляютъ (ст. 174, 180, 150, 176, 177, 180, 182, 183 и др.).

шись въ Петербургѣ, избираютъ изъ своей среды 18 членовъ Государственнаго Совѣта (Учр. Гос. Сов., ст. 14;—см. томъ I настоящихъ Лекцій, стр. 369).

Дворянское депутатское собраніе, состоящее изъ губернскаго предводителя дворянства и изъ депутатовъ, по одному на уѣздъ (ст. 348), имѣетъ главною своею задачею разсмотрѣніе представляемыхъ доказательствъ о дворянствѣ и веденіе дворянской родословной книги.

Предводители дворянства являются, во первыхъ, исполнительнымъ органомъ дворянскаго общества и представителями о нуждахъ дворянъ, а во вторыхъ, весьма активными органами общей администраціи: губернскій предводитель дворянства предсѣдательствуетъ въ губернскомъ земскомъ собраніи и въ училищномъ совѣтѣ и является членомъ такъ называемыхъ губернскихъ присутствій смѣшаннаго состава.

VIII. За послѣднія лѣтъ 30 получили особое развитіе такъ называемыя губернскія присутствія смѣшаннаго состава: они обыкновенно образуются, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ начальниковъ или представителей губернскихъ административныхъ установленій, предсѣдателя или прокурора окружного суда, губернскаго предводителя дворянства и изъ представителей земскаго и городского самоуправленія, при чемъ коронный элементъ численно всегда подавляетъ элементъ выборный.

Число учрежденій этого типа доходитъ въ настоящее время до 14-ти [1]). Въ виду того, что они обыкновенно являются инстанціями, разсматривающими жалобы на распоряженія низшихъ административныхъ учрежденій, ихъ принято относить къ органамъ административной юстиціи. Этотъ взглядъ точнымъ признанъ быть не можетъ: существуютъ губернскія присутствія съ чисто судебными функціями (таково «губернское присутствіе» по судебному отдѣленію, являющееся кассаціоннымъ судомъ по гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ, въ первой инстанціи разсматриваемымъ волостными судами, земскими начальниками и городскими судьями); другія присутствія, наоборотъ, носятъ чисто административный характеръ, и всѣ ихъ функціи сводятся къ тому, что они въ качествѣ первой инстанціи разрѣшаютъ тѣ или другія чисто административныя дѣла (таковы губернскіе распорядительные комитеты, вѣдающіе квартирное довольствіе войскъ; губернскіе комитеты о ссудахъ на сельскохозяйственныя улучшенія и др.). Такимъ образомъ отнесеніе этихъ присутствій къ органамъ административной юстиціи можетъ быть признано правильнымъ лишь, какъ характеристика преобладающей компетенціи большинства присутствій.

---

[1]) Губернское присутствіе (съ отдѣленіями: судебнымъ и административнымъ), губ. по земскимъ и городскимъ дѣламъ прис.—губ. по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ прис.,—по промысловому налогу прис.,—губернское по воинской повинности прис.,—губернскій распорядительный комитетъ,—губернская комиссія по дѣламъ объ оросительныхъ, осушительныхъ и обводнительныхъ предпріятіяхъ,—губернская оцѣночная комиссія,—губ. комитетъ о ссудахъ на сельскохозяйственныя улучшенія,—особое присутствіе о подъѣздныхъ путяхъ,—портовое присутствіе,—лѣсоохранительный комитетъ,—губернскій училищный совѣтъ,—губернское присутствіе по дѣламъ объ обществахъ и союзахъ.

Созданіе этихъ присутствій, состоящихъ обыкновенно подъ предсѣдательствомъ губернатора (изъ 14-ти присутствій онъ предсѣдательствуетъ въ 10-ти), привело къ нѣкоторому объединенію всего губернскаго управленія въ лицѣ губернатора. Вмѣстѣ съ тѣмъ казалась достигнутою и другая цѣль, давно уже намѣчавшаяся закономъ, но все упорно не дававшаяся въ руки законодателю: такое устройство мѣстныхъ учрежденій, при которомъ губернаторъ управлялъ бы губерніею не самолично, а черезъ посредство подчиненныхъ ему, но отъ него до извѣстной степени самостоятельныхъ учрежденій. Дѣйствительно, всѣ эти присутствія, дѣйствующія коллегіально, т. е. постановляющія рѣшенія по большинству голосовъ, при чемъ голосъ губернатора даетъ перевѣсъ только при раздѣленіи голосовъ всего присутствія поровну,—кромѣ того состоящія изъ лицъ, занимающихъ независимое отъ губернатора служебное положеніе (предсѣдатель суда, предводитель дворянства, управляющій казенною палатою и т. д.),—какъ будто представляютъ гарантію того, что будутъ дѣйствовать независимо отъ прямого давленія губернатора.

Но въ дѣйствительности эти присутствія оказались учрежденіями мертвыми. Они имѣютъ такой личный составъ, который къ каждому данному дѣлу,— къ промысловому налогу, къ лѣсоохраненію,— не имѣетъ никакого ни личнаго, ни дѣлового, служебнаго отношенія. Для всѣхъ членовъ присутствія работа въ немъ есть лишній и обременительный придатокъ къ его непосредственнымъ служебнымъ занятіямъ, нѣчто такое, что этимъ занятіямъ, интересующимъ его и непосредственно, и въ качествѣ способа сдѣлать карьеру, не имѣетъ никакого отношенія и вовсе не оплачивается ни денежно, ни какими бы то ни было косвенными выгодами. Поэтому всѣ члены присутствія, въ томъ числѣ и самъ губернаторъ по тѣмъ дѣламъ, которыя не входятъ въ кругъ его прямыхъ обязанностей, относятся къ занятіямъ въ присутствіяхъ совершенно безучастно.

Это конечно отразилось на качествѣ работы этихъ присутствій, которая по общему признанію крайне неудовлетворительна. Въ началѣ XX в. думали помочь дѣлу, создавъ въ присутствіяхъ, болѣе обремененныхъ работою, должности непремѣнныхъ членовъ, на которыхъ были возложены подготовка дѣлъ, докладъ ихъ присутствію, писаніе опредѣленій и завѣдываніе канцеляріей присутствія. Эти непремѣнные члены въ дѣлопроизводственномъ отношеніи оказались весьма полезными, но наличность ихъ уже совершенно умалила роль остальныхъ членовъ, съ дѣлами не знакомыхъ и ими не интересующихся. Получилось, что вершителемъ всѣхъ дѣлъ въ каждомъ присутствіи сталъ этотъ непремѣнный членъ, или въ дѣйствительности его непосредственный начальникъ—губернаторъ.

§ 6. Уѣздныя учрежденія.

I. Уѣздъ въ качествѣ административной единицы имѣлъ довольно сложную исторію. При Екатеринѣ II уѣздъ появляется въ качествѣ территоріальнаго дѣленія, имѣющаго уже весьма развитую организацію; изъ трехъ губернскихъ административныхъ учрежденій—губернскаго правленія, казенной палаты и приказа общественнаго призрѣнія—два первыхъ имѣли въ уѣздѣ свои мѣстные органы: нижній земскій судъ и уѣзднаго казначея. Кромѣ того уѣздъ имѣлъ нѣсколько сословныхъ судебныхъ органовъ (уѣздный судъ, нижняя земская расправа, дворянская опека, сиротскій судъ и др.). Но въ дѣйствительности уѣздъ въ то время не сталъ обще-административною единицею.

Губернское правленіе съ губернаторомъ во главѣ и казенная палата имѣли весьма широкую компетенцію; нижній земскій судъ съ земскимъ исправникомъ явился органомъ губернскаго правленія исключительно по дѣламъ полицейскимъ, а уѣздный казначей сталъ органомъ казенной палаты лишь въ качествѣ приходо-расходчика казенныхъ суммъ. По остальнымъ своимъ дѣламъ ни губернаторъ, ни губернское правленіе, ни казенная палата уѣздныхъ органовъ не имѣли, и повидимому нужды въ нихъ не было. Задачи управленія были столь элементарны и просты, что съ ними первоначально легко можно было справляться и изъ губернскаго города. Въ этомъ отношеніи не малое значеніе имѣло и то обстоятельство, что со всѣмъ крѣпостнымъ населеніемъ органы власти въ непосредственное соприкосновеніе не входили, имѣя дѣло только съ помѣщиками, которые и платили подати за крестьянъ, и фактически, а отчасти и по закону являлись по отношенію къ нимъ судебною и административною властью, устранявшей необходимость какихъ либо мѣропріятій общей администраціи. Съ остальнымъ податнымъ населеніемъ власти тоже не входили въ прямое соприкосновеніе, такъ какъ наличность круговой поруки приводила къ тому, что въ дѣлахъ о податяхъ и повинностяхъ (т. е. въ тѣхъ дѣлахъ, которыми главнымъ образомъ и ограничивались поводы сношеній властей съ населеніемъ) власти сносились съ органами общественнаго управленія, а не съ каждымъ обывателемъ отдѣльно. И когда въ теченіе XIX в. въ губерніи начали появляться новыя учрежденія, отвѣчающія новымъ задачамъ государства (палаты государственныхъ имуществъ, контрольныя палаты), то для нихъ уѣздныхъ органовъ создано не было, и нужды въ нихъ повидимому не чувствовалось.

II. Осложненіе общественной жизни уѣзда, вызванное и общимъ развитіемъ населенія, главнымъ образомъ освобожденіемъ крестьянъ (со сложною операціей надѣленія ихъ землею и ликвидаціи крѣпостныхъ отношеній), появленіе новыхъ задачъ государственнаго управленія (начальное образованіе, обезпеченіе населенія медицинскою помощью, забота

о мѣстныхъ дорогахъ и мног. др.) вызвали необходимость въ созданіи новыхъ органовъ управленія въ уѣздѣ и въ реформѣ ранѣе существовавшихъ.

Прежде всего была реформирована уѣздная полиція (1862): вмѣсто избиравшихся дворянствомъ земскихъ капитанъ-исправниковъ были введены уѣздные исправники по назначенію отъ правительства, при чемъ имъ былъ подчиненъ весь уѣздъ, тогда какъ прежде вѣдомство уѣздной полиціи не распространялось на города, подчиненные городничимъ (которые тогда же, въ 1862 г. были упразднены).

Для тѣхъ задачъ управленія, въ которыхъ видѣли по преимуществу непосредственное удовлетвореніе потребностей самого мѣстнаго населенія (завѣдываніе мѣстными сборами и повинностями, народное образованіе, обезпеченіе населенія медицинскою помощью, содѣйствіе земледѣлію, торговлѣ и промышленности, дорожное дѣло, предосторожности отъ пожаровъ, и т. п.), въ 1864 г. были созданы выборныя земскія учрежденія. Это было реформою громаднаго практическаго значенія: хотя большинство тѣхъ задачъ управленія, которыя были возложены на земство, ранѣе по закону лежали на мѣстной (губернской) администраціи, но въ дѣйствительности задачи эти (кромѣ раскладки повинностей и завѣдыванія ими въ интересахъ администраціи) вовсе не осуществлялись, и въ общемъ можно признать, что тѣ потребности населенія, удовлетвореніе которыхъ было возложено на земскія учрежденія, начали такъ или иначе удовлетворяться только съ созданіемъ земства.

Созданіе уѣзднаго земства имѣло и то значеніе въ русской уѣздной жизни, что въ лицѣ уѣздной управы и подчиненныхъ ей учрежденій (больницъ, техническихъ комиссій, статистическихъ бюро, и т. п.) въ уѣздѣ возникъ рядъ учрежденій съ культурнымъ личнымъ составомъ и вмѣстѣ съ тѣмъ такихъ, съ которыми населеніе состояло въ весьма активныхъ дѣловыхъ сношеніяхъ, получая отъ нихъ удовлетвореніе своихъ насущныхъ потребностей. Словомъ, уѣздное земство создало въ уѣздѣ административный и культурный центръ.

Что касается тѣхъ новыхъ задачъ управленія, которыя было рѣшено возложить на органы короннаго управленія, то онѣ естественно вызвали созданіе цѣлой серіи новыхъ учрежденій. Но при этомъ никакой планомѣрной реформы коронныхъ уѣздныхъ учрежденій произведено не было, а мало по малу по отдѣльнымъ категоріямъ дѣлъ, по которымъ возникала потребность въ органѣ болѣе близкомъ къ населенію, чѣмъ губернскія установленія, создавались спеціальные органы; таковы были окружные акцизные надзиратели (1861 г.), податные инспекторы (1885 г.), органы казеннаго лѣсного хозяйства, органы почтово-телеграфные и др. По общему правилу всѣ они стоятъ обособленно, внѣ связи съ остальными уѣздными учрежденіями, при чемъ территорію, подвѣдомственную данному органу, обыкновенно старались пріурочить къ уѣзду, но по тѣмъ или инымъ практическимъ соображеніямъ

отъ этого нерѣдко отступали. Такимъ образомъ участки акцизныхъ надзирателей и податныхъ инспекторовъ нерѣдко обнимаютъ и части уѣзда, а иногда охватываютъ и территорію, входящую въ составъ двухъ уѣздовъ.

Но число такихъ спеціальныхъ органовъ, какъ податные инспекторы [illegible]изные надзиратели, крайне незначительно. Обыкновенно, когда возникала потребность въ созданіи для той или иной задачи управленія новаго органа, болѣе близкаго, чѣмъ губернскія установленія, то признавалось, что образовывать новое учрежденіе съ самостоятельнымъ штатомъ служащихъ нецѣлесообразно, и брали тотъ матерьялъ, который въ уѣздѣ былъ въ распоряженіи правительства, т. е. предводителя дворянства, исправника, податного инспектора, и изъ нихъ, иногда съ присоединеніемъ еще какихъ либо лицъ (предсѣдателя земской управы), образовывали спеціальное установленіе, функціонирующее въ теченіе какого либо опредѣленнаго періода въ году (напр. уѣздное по воинскимъ дѣламъ присутствіе, засѣдающее только во время набора новобранцевъ, въ октябрѣ каждаго года), или даже собирающееся безъ всякихъ установленныхъ закономъ регулярныхъ сессій, когда въ томъ представится потребность (напр. комиссіи для оцѣнки имуществъ, принудительно отчуждаемыхъ на общественныя надобности). Во всѣхъ этихъ уѣздныхъ учрежденіяхъ предводитель дворянства, игравшій въ уѣздѣ первенствующую роль по своему общественному и служебному положенію, естественно оказался предсѣдателемъ [1]). Это создало изъ уѣзднаго предводителя центральную фигуру во всей уѣздной администраціи. Въ 80-хъ и 90-хъ годахъ, когда правительство вообще стремилось поддержать расшатывавшійся сословный строй и главнымъ образомъ поднять значеніе дворянства, уѣзднаго предводителя систематически ставили во главѣ всѣхъ создававшихся тогда уѣздныхъ учрежденій, даже такихъ, какъ напр. судебное присутствіе уѣзднаго съѣзда, гдѣ предсѣдательствованіе лица, для котораго законъ не ставитъ никакихъ требованій образовательнаго или практическаго судебнаго ценза, представляется болѣе, чѣмъ страннымъ.

Въ общемъ, хотя почти всѣ коронныя присутственныя мѣста уѣзда внѣшнимъ образомъ и объединяются тѣмъ, что состоятъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, но наша уѣздная

---

[1]) Уѣздными коллегіальными учрежденіями подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства въ настоящее время являются: уѣздный съѣздъ; уѣздное по воинской повинности присутствіе; уѣздный комитетъ попечительства о народной трезвости; уѣздная оцѣночная комиссія; уѣздный комитетъ общественнаго здравія; уѣздное отдѣленіе общества попечительства о тюрьмахъ; уѣздный оспенный комитетъ; временный комитетъ при производствѣ казенныхъ построекъ; комиссія по оцѣнкѣ имуществъ, принудительно отчуждаемыхъ на общественныя надобности; уѣздное попечительство о дѣтскихъ пріютахъ; общее уѣздное присутствіе для опредѣленія цѣнъ на хлѣбъ и фуражъ для казенныхъ покупокъ; временный комитетъ о помѣщеніяхъ для подвергаемыхъ аресту, и мн. др. Учрежденія эти (весьма неполно) перечислены въ ст. 384 Зак. Сост.

администрацiя является совокупностью разрозненныхъ учрежденiй, по существу своему ничѣмъ между собою не связанныхъ и уѣзда не представляющихъ, ибо для весьма многихъ задачъ управленiя первою, низшею инстанцiею все еще являются учрежденiя губернскiя.

III. Земскiя учрежденiя уѣзда такъ же, какъ и губернiи, слагаются изъ земскаго собранiя и земской управы съ состоящими при ней учрежденiями.

Земскiя собранiя состоятъ изъ земскихъ гласныхъ и членовъ по должности: 1) представителя управленiя государственныхъ имуществъ, 2) представителя уѣзднаго вѣдомства, 3) депутата отъ духовнаго вѣдомства и 4) городского головы уѣзднаго города. Земскiе гласные избираются на избирательныхъ собранiяхъ и на съѣздѣ кандидатовъ, избранныхъ волостными сходами. Избирательныхъ собранiй образуется по уѣзду два. Въ нихъ участвуютъ: во первыхъ, тѣ, кто лично удовлетворяетъ установленному цензу; во вторыхъ, представители лицъ, удовлетворяющихъ имущественному цензу, но не могущихъ (по условiямъ возраста или пола) участвовать въ выборахъ; и въ третьихъ, уполномоченные отъ лицъ, не удовлетворяющихъ полному имущественному цензу. При этомъ всѣ дворяне, личные и потомственные, образуютъ первое избирательное собранiе, а всѣ остальныя лица, въ томъ числѣ и всѣ представители юридическихъ лицъ—второе.

Условiями ценза для участiя въ избирательныхъ собранiяхъ являются: мужескiй полъ, 25-ти-лѣтнiй возрастъ, русское подданство и владѣнiе въ теченiе года на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнiя земельнымъ имуществомъ въ размѣрѣ, для каждаго уѣзда указанномъ въ законѣ (прил. къ ст. 16 Пол. Зем. Учр.,—въ общемъ отъ 125 до 800 десятинъ; см. выше, стр. 250), или недвижимою собственностью, не составляющею земельнаго имущества (строенiя), оцѣненною для взиманiя земскихъ сборовъ въ 15.000 р. Тотъ же имущественный цензъ даетъ право голоса и юридическимъ лицамъ (благотворительнымъ, ученымъ и учебнымъ учрежденiямъ и учрежденнымъ на основанiи законовъ Имперiи торговымъ и промышленнымъ обществамъ, товариществамъ и компанiямъ,—ст. 16 Пол. Зем. Учр.).

За несовершеннолѣтнихъ лицъ, удовлетворяющихъ имущественному цензу, участвуютъ въ выборахъ ихъ опекуны и попечители (ст. 18); совершеннолѣтнiя лица, не достигшiя 25-ти лѣтъ, могутъ выдавать довѣренности на участiе въ выборахъ (ст. 18); отцы могутъ замѣнять себя своими неотдѣленными сыновьями (ст. 19); лица женскаго пола тоже могутъ выдавать довѣренности, но лишь незначительному кругу ближайшихъ родственниковъ, перечисленныхъ въ законѣ (ст. 18); уполномоченные отъ ученыхъ, учебныхъ и благотворительныхъ учрежденiй назначаются ихъ управленiями, а уполномоченные торговыхъ и промышленныхъ обществъ избираются ихъ правленiями (ст. 22). При этомъ ни одно лицо не можетъ имѣть больше двухъ голосовъ: одного лично, а другого—по уполномочiю (ст. 23).

Уполномоченные отъ лицъ, не удовлетворяющихъ полному имущественному цензу, избираются на «предварительныхъ съѣздахъ», въ которыхъ участвуютъ лица (но не общества и учрежденія), владѣющія болѣе, чѣмъ одною десятой того количества десятинъ, которое положено для даннаго уѣзда для полнаго ценза, или другимъ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ не менѣе 1,500 р. (ст. 24); этихъ избирательныхъ съѣздовъ образуется въ каждомъ уѣздѣ два: одинъ—изъ дворянъ личныхъ и потомственныхъ, другой—изъ лицъ остальныхъ сословій (ст. 36); количество уполномоченныхъ, избираемыхъ каждымъ съѣздомъ, опредѣляется тѣмъ, сколько разъ полный земельный цензъ и 15.000 р. содержатся въ совокупности земель, принадлежащихъ всѣмъ явившимся на съѣздъ, и въ суммѣ оцѣночной стоимости принадлежащихъ имъ имуществъ (ст. 33).

Отъ выборовъ устранены евреи, а также: 1) подвергшіеся суду за преступленія и проступки, влекущіе за собою лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоеніе чужого имущества или растрату, когда они судебными приговорами не оправданы; 2) отрѣшенные отъ должности—въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, 3) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣйствіяхъ, означенныхъ въ пунктѣ 1 или влекущихъ за собою отрѣшеніе отъ должности; 4) подвергшіеся несостоятельности впредь до опредѣленія свойства ея, а изъ лицъ, о которыхъ дѣла сего рода приведены уже къ окончанію,—всѣ несостоятельные, кромѣ признанныхъ несчастными; 5) лишенные духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ, и 6) состоящіе подъ гласнымъ надзоромъ полиціи (ст. 27).

Что касается крестьянъ, то земскіе выборы построены у нихъ (на основаніи ст. 51 Пол. Зем. Учр., измѣненной указомъ 5 окт. 1906 г.) на совершенно иныхъ условіяхъ: каждый волостной сходъ избираетъ одно лицо (но если въ данномъ уѣздѣ установленное въ законѣ число уѣздныхъ гласныхъ отъ крестьянъ превышаетъ число волостей, то губернское присутствіе устанавливаетъ, какіе волостные сходы избираютъ по два лица); избранныя лица («кандидаты») образуютъ особый съѣздъ, который избираетъ изъ своей среды положенное число гласныхъ [1]).

По каждому уѣзду первое и второе избирательныя собранія и съѣздъ избираютъ положенное въ законѣ число уѣздныхъ гласныхъ, при чемъ гласные распредѣлены такъ, что сравнительно ничтожное меньшинство дворянскихъ землевладѣльцевъ избираетъ крупное абсолютное

---

[1]) Этотъ порядокъ установленъ указомъ 5 окт. 1906 г., возстановившимъ постановленія земскаго Положенія 1864 г. По Пол. Зем. Учр. 1890 г. гласные отъ крестьянъ назначались губернаторомъ изъ числа кандидатовъ, избранныхъ волостными сходами.

большинство уѣздныхъ гласныхъ [1]). Это фактически отдаетъ уѣздное земство всецѣло въ руки мѣстнаго дворянства. Преобладаніе дворянъ въ значительной степени повышается еще и въ силу того, что гласные дворяне въ большинствѣ случаевъ являются мѣстными земскими начальниками, отъ которыхъ гласные крестьяне находятся въ полной зависимости. Это установленное закономъ преобладаніе дворянъ и самое раздѣленіе избирательныхъ съѣздовъ на дворянскіе и недворянскіе введено реформою земскаго положенія, произведенною въ 1890 г. Земское положеніе 1864 г. было чуждо этого сословнаго дѣленія.

Во всѣхъ избирательныхъ собраніяхъ и съѣздахъ могутъ быть избраны только лица, входящія въ составъ даннаго собранія или съѣзда. Уѣздные земскіе гласные избираются на три года; земское собраніе имѣетъ въ годъ одну сессію, не позднѣе октября (ст. 65), которая продолжается десять дней, при чемъ по ходатайству собранія можетъ быть продолжена губернаторомъ по мѣрѣ дѣйствительной необходимости (ст. 67). Губернатору предоставляется разрѣшать и чрезвычайныя земскія собранія (ст. 68). Предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи уѣздный предводитель дворянства.

Функціи уѣзднаго земскаго собранія аналогичны функціямъ губернскаго; способъ избранія уѣздной земской управы тотъ же, и таковы же взаимныя отношенія земскаго собранія и управы; по отношенію къ уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ губернаторъ обладаетъ всѣми тѣми же полномочіями, что и по отношенію къ губернскому, и полномочія эти осуществляются въ томъ же самомъ порядкѣ съ тѣмъ единственнымъ отступленіемъ, что въ случаѣ опротестованія губернаторомъ постановленія уѣзднаго земскаго собранія по его нецѣлесообразности оно передается губернаторомъ на разсмотрѣніе ближайшаго очередного губернскаго земскаго собранія, постановленіе котораго, если губернаторъ съ нимъ согласится, подлежитъ исполненію (ст. 90); если же онъ не согласится, то опротестовываетъ его уже, какъ постановленіе губернскаго земскаго собранія.

IV. Уѣздными дворянскими учрежденіями являются: уѣздный предводитель дворянства, роль котораго была разсмотрѣна выше; дворянская опека, состоящая, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ засѣдателей (отъ 2-хъ до 4-хъ), избранныхъ губернскимъ дворянскимъ собраніемъ («за уѣзднымъ столомъ»),—она вѣдаетъ опекунскія дѣла всѣхъ вообще потомственныхъ и личныхъ дворянъ, проживающихъ въ уѣздѣ, независимо отъ того, принадлежатъ ли они къ дворянству данной губерніи (ст. 1155 Общ. Учр. Губ.); въ инстанціонномъ отношеніи дворянскія опеки подчинены окружнымъ судамъ (тамъ-же, ст. 1160); третьимъ уѣзднымъ дворянскимъ органомъ явля-

[1]) Если отбросить тѣ сравнительно немногіе уѣзды, гдѣ дворянскаго землевладѣнія вовсе нѣтъ, и гдѣ поэтому отдѣльнаго избирательнаго собранія, состоящаго изъ дворянъ, не могло быть образовано, то въ общемъ по 34 губерніямъ Россіи, гдѣ введено земство, получается, что дворяне избираютъ 5468 гласныхъ, крестьяне—2987 и остальныя сословія—1289.

ются уѣздныя дворянскія собранія, лишенныя всякаго значенія (на нихъ возложены подготовительныя дѣйствія къ губернскому дворянскому собранію).

§ 7. Городскія учрежденія.

I. Города были выдѣлены въ особыя единицы, Петромъ Великимъ [1]), которымъ были сдѣланы попытки примѣнить къ нимъ начала самоуправленія. Но созданныя имъ учрежденія въ теченіе XVIII в. пришли въ полную дезорганизацію, и городское самоуправленіе было заново создано Екатериною II (жалованною грамотою на права и выгоды городамъ Россійской Имперіи 21 апр. 1785 г.). По этому закону всѣ городскіе обыватели дѣлились на 6 разрядовъ: 1) настоящіе городскіе обыватели, 2) купцы, 3) цеховые, 4) иногородніе и иностранные гости, 5) именитые граждане, 6) посадскіе. Каждый изъ этихъ разрядовъ имѣлъ выборные органы, вѣдавшіе его дѣла, и кромѣ того былъ представленъ въ «общей думѣ», которая вѣдала дѣла городского хозяйства и избирала изъ своей среды по одному представителю отъ каждаго разряда въ «шестигласную думу»—исполнительный органъ городского самоуправленія. Въ полицейскомъ отношеніи города были выдѣлены изъ уѣздовъ, и полицейскимъ органомъ являлся коронный чиновникъ—городничій.

Эта реформа не сообщала органамъ городского самоуправленія дѣйствительной самостоятельности по отношенію къ коронной администраціи, и такъ какъ въ русскихъ городахъ того времени не было такого общественнаго класса, который могъ бы отстаивать права, предоставленныя городскому населенію, то фактически коронная администрація скоро поглотила всѣ функціи городскихъ органовъ, и они оказались лишенными всякаго значенія и на дѣлѣ нерѣдко не избирались и не существовали вовсе.

II. Въ 1862 г., какъ это уже указывалось выше, раздѣленіе въ полицейскомъ отношеніи городовъ и уѣздовъ было отмѣнено, и города были подчинены (въ полицейскомъ отношеніи) уѣзднымъ исправникамъ. Впрочемъ болѣе крупные города (губернскіе и нѣкоторые другіе) были выдѣлены изъ уѣздовъ и подчинены полиціймейстерамъ, а нѣкоторые города (Петербургъ, Одесса, Севастополь и Керчь, а также Москва) въ полицейскомъ отношеніи выдѣлены и изъ губерній, и подчинены градоначальникамъ (Москва—оберъ-полиціймейстеру), при чемъ градоначальники пользуются правами губернаторовъ.

Въ 1870 г. было создано правильно въ основныхъ своихъ чертахъ поставленное безсословное городское самоуправленіе, которое въ

[1]) Въ 1699 г. по городамъ были учреждены выборные бурмистры и земскія избы, подчиненные московской ратушѣ; въ 1721 г. въ городахъ были учреждены магистраты въ качествѣ органа судебнаго, хозяйственнаго и полицейскаго съ подчиненіемъ московскому главному магистрату и съ изъятіемъ изъ подчиненія губернаторамъ и воеводамъ.

1892 г. было замѣнено нынѣ дѣйствующимъ, отличающимся отъ Положенія 1870 г. главнымъ образомъ умаленіемъ самостоятельности городского самоуправленія по отношенію къ коронной администраціи.

Органами городского самоуправленія являются городская дума и городская управа. Срокъ городскихъ выборовъ четырехлѣтній (ст. 124). Городская дума состоитъ, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ городскихъ гласныхъ числомъ (въ зависимости отъ величины города) отъ 20 до 160, предсѣдателя мѣстной уѣздной земской управы и депутата отъ духовнаго вѣдомства (ст. 57). Въ выборахъ городскихъ гласныхъ участвуютъ: 1) собственники и пожизненные владѣльцы недвижимыхъ имуществъ, находящихся въ чертѣ города и оцѣненныхъ для взиманія городского оцѣночнаго сбора—въ столицахъ не менѣе, какъ въ 3000 р., въ городахъ съ населеніемъ свыше 100.000 жителей—не менѣе 1.500 р., въ городахъ губернскихъ, областныхъ, составляющихъ градоначальство, и болѣе значительныхъ уѣздныхъ—не менѣе 1.000 р., а въ остальныхъ—не менѣе 300 р., и 2) содержатели торгово-промышленныхъ заведеній, требующихъ выборки гильдейскаго свидѣтельства, при томъ въ столицахъ—первой гильдіи (ст. 24 Гор. Пол.). Относительно участія юридическихъ лицъ и относительно отрицательныхъ условій (возрастъ, полъ, судимость и пр.) Городовое Положеніе воспроизводитъ постановленія Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ; къ отрицательнымъ условіямъ прибавлено еще одно: не участвуютъ въ выборахъ лица, за которыми числится недоимка по городскимъ сборамъ свыше полугодового оклада (ст. 33, п. 8). Евреи также устранены отъ участія и въ городскихъ выборахъ, но въ городахъ черты еврейской осѣдлости губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ назначаются гласные евреи въ числѣ не свыше одной десятой общаго числа (прим. 3 къ ст. 24). Для производства выборовъ все населеніе города образуетъ одно избирательное собраніе, но для удобства выборовъ городъ можетъ быть раздѣленъ губернаторомъ (крупные города—министромъ внутреннихъ дѣлъ) на участки (ст. 35), и въ каждомъ образуется особое избирательное собраніе; избраны могутъ быть только тѣ лица, которыя имѣютъ право голоса въ данномъ избирательномъ собраніи (ст. 43). Дума должна имѣть не менѣе 4-хъ и не болѣе 24-хъ засѣданій въ теченіе года (ст. 64); такъ какъ на практикѣ количество дѣлъ бываетъ таково, что въ 24 дня въ году всѣхъ ихъ не разрѣшить, то пользуются тѣмъ, что въ законѣ не указано, что засѣданіе не можетъ быть разбито на два дня и больше, и такимъ образомъ стѣснительное постановленіе ст. 64 практически сводится на нѣтъ.

Исполнительнымъ органомъ городского самоуправленія является городская управа, состоящая, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ членовъ числомъ отъ двухъ до шести, въ зависимости отъ размѣровъ города, при чемъ законное число членовъ можетъ быть увеличиваемо съ разрѣшенія министра вн. дѣлъ. Городскіе головы и члены

городскихъ управъ избираются городскими думами, при чемъ избранными могутъ быть не только гласные, но и всѣ вообще лица, имѣющія право участія въ городскихъ выборахъ (ст. 116). Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями городского хозяйства въ помощь управѣ думою могутъ быть избираемы (изъ лицъ, пользующихся въ городѣ правомъ участія въ выборахъ) особыя исполнительныя комиссіи, дѣйствующія на основаніи инструкціи думы. Отношенія между городскою думою и управою по закону тѣ же, что и между земскимъ собраніемъ и земскою управою, но фактически эти отношенія принимаютъ нѣсколько другой видъ въ силу того, что городской управѣ съ городскимъ головою приходится отчитываться въ своихъ дѣйствіяхъ передъ городскою думою, гдѣ предсѣдательствуетъ тотъ же городской голова, тогда какъ въ земскомъ собраніи предсѣдательствуетъ не предсѣдатель земской управы, а другое лицо—предводитель дворянства.

Компетенція органовъ городского самоуправленія въ общемъ та же, что и компетенція органовъ земскихъ,—на нихъ возложено удовлетвореніе тождественныхъ, или во всякомъ случаѣ аналогичныхъ потребностей населенія, несеніе извѣстныхъ расходовъ коронной администраціи, а также изданіе обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій (по вопросамъ противопожарнымъ, санитарнымъ, о порядкѣ содержанія улицъ, площадей и т. п., о мѣрахъ безопасности и о порядкѣ уличнаго движенія и по другимъ вопросамъ, перечисленнымъ въ ст. 108 Гор. Пол.). Городамъ предоставлено право самообложенія: городскія думы могутъ устанавливать сборы: 1) оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ (не свыше одного процента стоимости или одной десятой доходности), 2) съ промысловыхъ свидѣтельствъ, 3) съ заведеній трактирнаго промысла и рядъ еще другихъ сборовъ, имѣющихъ меньшее значеніе (они перечислены въ ст. 127 и 135 Гор. Пол. по Прод. 1906 г.).

Надзоръ за городскимъ самоуправленіемъ построенъ на тѣхъ же началахъ, что и надзоръ губернатора за земствомъ: члены управы и городскіе головы нуждаются въ утвержденіи коронною администраціею [1]). Лица, служащія по найму, и члены исполнительныхъ комиссій нуждаются въ согласіи губернатора на то, чтобы приступить къ исполненію своихъ обязанностей. Постановленія городскихъ думъ тоже дѣлятся на двѣ категоріи: нуждающіяся въ утвержденіи коронною администраціею и могущія быть опротестованными губернаторомъ. Для утвержденія установлены болѣе сложныя правила, чѣмъ для земства, въ томъ отношеніи, что право утвержденія распредѣлено между губернаторомъ и министромъ вн. дѣлъ въ зависимости не только отъ рода дѣлъ, но и отъ городовъ: нѣкоторыя постановленія утверждаются губернаторомъ во всѣхъ городахъ; другія—только въ городахъ уѣздныхъ и безъуѣздныхъ

[1]) Это утвержденіе дается разными органами: члены управъ утверждаются губернаторомъ, а городскіе головы въ столицахъ „назначаются“ Высочайшею властью, для чего городу предоставляется избрать двухъ кандидатовъ;—въ городахъ губернскихъ, областныхъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ—министромъ вн. дѣлъ, и въ остальныхъ—губернаторами.

(а тѣ же постановленія въ остальныхъ городахъ—министромъ вн. дѣлъ), третья категорія постановленій утверждается губернаторомъ во всѣхъ городахъ, кромѣ столицъ, и, наконецъ, четвертая категорія постановленій во всѣхъ городахъ требуетъ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ. Протесты губернаторовъ противъ постановленій городскихъ думъ, поскольку эти протесты основываются на незаконности постановленій, въ точности подчиняются тѣмъ же правиламъ, что и протесты противъ незаконныхъ постановленій земскихъ собраній. Протесты, основанные на нецѣлесообразности постановленій городскихъ думъ, слѣдуютъ тому же порядку, какой установленъ для земствъ, съ тѣмъ лишь отступленіемъ, что въ тѣхъ случаяхъ, когда измѣненія или отмѣна постановленія городской думы не влечетъ за собой увеличенія городского обложенія, представленіе дѣла на Высочайшее усмотрѣніе черезъ Совѣтъ Министровъ требуется только относительно городовъ губернскихъ, областныхъ, входящихъ въ составъ градоначальствъ, и тѣхъ уѣздныхъ, которые включены въ особый списокъ, утвержденный Высочайшею властью по представленію Совѣта Министровъ, а постановленія городскихъ думъ остальныхъ городовъ, опротестованныя губернаторами, могутъ отмѣняться и измѣняться властью министра вн. дѣлъ (ст. 88). Полномочія, предоставленныя губернаторамъ по отношенію къ городскимъ управамъ,— тѣ же, что и по отношенію къ земскимъ управамъ.

Въ Петербургѣ дѣйствуетъ особое положеніе (8 іюля 1903 г.— прил. къ прим. 3 къ ст. 1 Гор. Пол.), отличающееся отъ общаго главнымъ образомъ тѣмъ, что въ выборахъ участвуютъ также и квартиронаниматели (однако, лишь уплачивающіе квартирный налогъ въ размѣрѣ не меньше 30 р.), тѣмъ, что срокъ выборовъ шестилѣтній съ возобновленіемъ черезъ каждые три года половины состава гласныхъ, и наконецъ тѣмъ, что городской голова предсѣдательствуетъ только въ управѣ, дума же имѣетъ особаго предсѣдателя.

III. Введеніе безсословнаго городового положенія 1870 г. уничтожило связь городского самоуправленія съ сословными городскими обществами купцовъ, мѣщанъ и ремесленниковъ, но не упразднило ихъ сословнаго самоуправленія, какъ не упразднило и самыхъ городскихъ сословій.

Какъ это уже указывалось выше, городскія сословія въ точномъ смыслѣ слова не могутъ быть признаны сословіями. Къ купцамъ принадлежатъ лица, выбравшія купеческое свидѣтельство. Въ настоящее время законъ устанавливаетъ для торгующихъ два рода сборовъ: одни вносятся выборкою промысловыхъ свидѣтельствъ и даютъ право занятія торговлею, а другіе вносятся выборкою купеческихъ свидѣтельствъ и предоставляютъ сословныя купеческія права, при чемъ лица, выбирающія промысловыя свидѣтельства, не обязаны выбирать купеческія свидѣтельства, и если ихъ не выберутъ, то пользуются тѣми правами состоянія, которыя принадлежатъ имъ на какомъ либо иномъ основаніи (по происхожденію, по чину и т. п.). Съ другой стороны, можно лично и

не производить торговли, но пользоваться правами купеческаго состоянія: въ купеческое свидѣтельство помимо того лица, которое его выбираетъ, могутъ быть внесены: его жена, дѣти и внуки, братья, незамужнія сестры, а при нѣкоторыхъ условіяхъ—племянники и племянницы. Съ прекращеніемъ срока купеческаго свидѣтельства (оно выбирается на годъ) въ случаѣ его невозобновленія сословныя купеческія права утрачиваются для всѣхъ, кто былъ въ него внесенъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ лица, которыя на томъ или другомъ основаніи обладаютъ правами какого либо другого состоянія (дворянства, почетнаго гражданства, крестьянства и т. д.), не утрачиваютъ этихъ правъ вслѣдствіе пріобрѣтенія правъ купечества. Такимъ образомъ купечество не является состояніемъ ни пожизненнымъ, ни исключительнымъ. Особенныя права купечества (сословными въ техническомъ смыслѣ слова называть ихъ, конечно, нельзя) сводятся къ освобожденію отъ тѣлеснаго наказанія и къ участію въ общественномъ купеческомъ управленіи.

Въ еще меньшей степени сословный характеръ сохранился у цеховыхъ (или ремесленниковъ). Всякій, занимающійся ремесломъ, долженъ записаться въ цехъ, но въ настоящее время эта запись, разрѣшенная лицамъ всѣхъ сословій и даже иностранцамъ, не сообщаетъ никакихъ личныхъ сословныхъ правъ, но лишь дѣлаетъ человѣка участникомъ ремесленнаго общественнаго управленія. Такимъ образомъ и купечество, и въ еще большей степени ремесленники являются уже не сословіями, но лишь извѣстными профессіональными организаціями.

Принадлежность къ мѣщанству опредѣляется причисленіемъ къ одному изъ мѣщанскихъ обществъ (мѣщане каждаго города составляютъ особое мѣщанское общество). Причисляться къ мѣщанскимъ обществамъ могутъ всѣ лица податныхъ состояній (лица, уже принадлежащія къ какому либо мѣщанскому или крестьянскому обществу, должны при припискѣ представить увольнительный приговоръ отъ своего общества). По общему правилу для причисленія требуется пріемный приговоръ всего мѣщанскаго общества, и лишь лица, «обязанныя избрать родъ жизни», т. е. не принадлежащія къ привилегированнымъ сословіямъ и не приписанныя ни къ какому податному обществу, могутъ приписаться къ мѣщанскому обществу съ согласія мѣщанской управы (которая однако можетъ и отказать въ припискѣ). Такіе приписанные по истеченіи пяти лѣтъ могутъ просить о причисленіи ихъ въ общество, и общество должно постановить пріемный приговоръ, если только проситель «не опороченъ судомъ или не имѣетъ явнаго порока, всѣмъ извѣстнаго» (ст. 564—566 Зак. Сост.). Самая приписка и причисленіе производятся по постановленіямъ управъ или по общественнымъ приговорамъ казенною палатою.

Мѣщанство является сословіемъ въ томъ смыслѣ, что оно наслѣдственно, и до 5 окт. 1906 г. исключало принадлежность къ какому либо другому сословію. Но считать мѣщанъ сословіемъ нельзя потому, что въ настоящее время они не обладаютъ никакими сословными пра-

вами, и приписка какого либо лица, «обязаннаго избрать родъ жизни» (напр. питомца Воспитательнаго Дома), къ мѣщанству ничего въ его правовомъ положеніи не измѣняетъ.

Органами сословнаго самоуправленія городскихъ состояній у купцовъ являются купеческія управы, состоящія изъ купеческихъ старостъ и ихъ товарищей, избираемыхъ купеческимъ обществомъ на годъ и утверждаемыхъ губернаторомъ (ст. 590 и 591). У мѣщанъ по желанію общества или можетъ быть учреждаема мѣщанская управа изъ мѣщанскаго старосты и членовъ управы (не менѣе двухъ), или же сословныя общественныя дѣла могутъ быть поручаемы единолично мѣщанскому старостѣ съ его помощниками (десятскими); всѣ эти лица избираются обществомъ на годъ и утверждаются губернаторомъ (ст. 597—602), а для взиманія денежныхъ сборовъ избирается на три года особый староста съ помощниками (603—604). Ремесленники могутъ не составлять въ городѣ особаго сословнаго общества и тогда входятъ въ составъ мѣщанскаго общества; въ большихъ городахъ ремесленное общество дѣлится на нѣсколько цеховъ; каждый цехъ избираетъ цехового старшину и «старшинскихъ» товарищей, составляющихъ цеховую управу; кромѣ того, въ каждомъ цехѣ образуется подмастерская управа изъ подмастерскихъ «выборныхъ и повѣренныхъ» (Уст. Промышл., ст. 301—302 и Зак. Сост., ст. 610); общее управленіе цеховъ составляетъ общая ремесленная управа, образуемая изъ ремесленнаго головы и старшинъ цеховъ (Уст. Пром., ст. 300).

Компетенція органовъ сословнаго самоуправленія въ настоящее время лишена всякаго общественнаго значенія и сводится къ завѣдыванію капиталами, имуществами и учрежденіями (богадѣльнями, больницами и пр.), принадлежащими данному сословному обществу, къ веденію списковъ членовъ этого общества, къ раскладкѣ сборовъ и повинностей своего сословія и къ выдачѣ видовъ на жительство (Зак. Сост., ст. 595, 601). Ремесленная управа есть вмѣстѣ съ тѣмъ и судебное мѣсто, разсматривающее споры между мастерами и подмастерьями, между мастерами разныхъ цеховъ, а также жалобы постороннихъ цехамъ лицъ на худую работу ремесленниковъ и, наконецъ, нѣкоторые мелкіе проступки ремесленниковъ, подмастерьевъ и учениковъ (пьянство, буйство, непотребное поведеніе и др.—Уст. Пром. ст. 332, 478—488 и прил. къ ст. 332).

Изъ всѣхъ городскихъ сословій не получило никакой общественной организаціи одно почетное гражданство. Первоначальный смыслъ этого сословія, учрежденнаго въ 1832 г., состоялъ въ томъ, что желали создать привилегированное сословіе помимо дворянства и купцовъ первой гильдіи: въ виду тѣхъ стѣсненій, которымъ подвергались лица податныхъ состояній, и высоты гильдейскихъ пошлинъ для первой гильдіи въ широкихъ кругахъ населенія наблюдалось стремленіе къ пріобрѣтенію дворянства. Чтобы дать выходъ этимъ стремленіямъ и вмѣстѣ съ тѣмъ не «расточать дворянскаго достоинства» и было создано почетное гра-

жданство. Законъ относитъ почетныхъ гражданъ къ городскимъ сословіямъ. Но связи съ городомъ у нихъ можетъ и не быть вовсе: почетное гражданство пріобрѣтается между прочимъ окончаніемъ нѣкоторыхъ сельско-хозяйственныхъ училищъ при условіи занятія сельскимъ хозяйствомъ въ теченіе 10 лѣтъ.

Почетное гражданство дѣлится на потомственное и личное. Потомственное гражданство получаютъ по праву рожденія дѣти личныхъ дворянъ и священнослужителей христіанскихъ вѣроисповѣданій и еще нѣкоторыя категоріи, не представляющія практическаго значенія. Наибольшее практическое значеніе имѣетъ то, что законъ связываетъ пріобрѣтеніе личнаго, а иногда и потомственнаго почетнаго гражданства съ окончаніемъ весьма многихъ учебныхъ заведеній (они перечислены въ приложеніяхъ къ ст. 514 и 515 Зак. Сост.) и предусматриваетъ возможность особаго пожалованія «за общеполезную дѣятельность», продолжавшуюся не менѣе десяти лѣтъ (личное поч. гражд.). Въ прежнее время, когда на податныхъ сословіяхъ лежали тяжелыя повинности, почетное гражданство являлось для человѣка великимъ благомъ. Послѣ отмѣны рекрутской повинности, подушной подати и тѣлесныхъ наказаній практическое значеніе почетнаго гражданства все еще оставалось весьма существеннымъ въ виду того, что избавляло человѣка отъ обязанности приписываться къ податному обществу и отъ власти этого общества. Въ настоящее время, послѣ изданія указа 5 октября 1906 г., это сословіе утратило всякое значеніе, ибо тѣми привилегіями, которыя давало и даетъ оно, теперь пользуются также всѣ лица, и не принадлежащія къ привилегированнымъ сословіямъ [1]). Пріобрѣтеніе почетнаго гражданства, связанное съ окончаніемъ всѣхъ высшихъ и многихъ среднихъ учебныхъ заведеній, при томъ условіи, что до 5 октября 1906 г. пріобрѣтеніе правъ высшаго состоянія исключало возможность оставленія въ составѣ податного общества, приводило къ тому, что среди мѣщанъ и крестьянъ образованныхъ лицъ быть не могло. Это въ свою очередь имѣло существенное значеніе и для общественнаго положенія мѣщанъ и крестьянъ, и для общаго характера ихъ самоуправленія.

§ 8. Крестьянскія учрежденія.

А. Крестьяне [2]) въ правовомъ отношеніи отличаются отъ остального населенія въ гораздо большей степени, чѣмъ всѣ остальныя сословія,

---

[1]) За исключеніемъ освобожденія отъ обязанности „избрать родъ жизни", т. е. быть приписаннымъ къ какому либо податному обществу; но теперь эта приписка почти никакихъ правоограниченій за собою не влечетъ.

[2]) Наименованіе „крестьяне" охватываетъ множество разныхъ категорій обывателей: бывшихъ крѣпостныхъ, бывшихъ государственныхъ крестьянъ, казаковъ, башкиръ, черносошныхъ крестьянъ, бѣлопашечныхъ крестьянъ и пр. Около 80-ти категорій лицъ, нынѣ обнимаемыхъ терминомъ „крестьяне", перечислено въ прим. къ ст. 700 Зак. Сост. изд. 1876 г., при чемъ перечень этотъ далеко не половъ.

при чемъ существующія отличія являются не только остатками старины, но частью возникли въ сравнительно недавнее время, въ послѣднюю четверть XIX в. и практически сказываются весьма рѣзко на всемъ складѣ жизни лицъ, принадлежащихъ къ этому сословію [1]).

Принадлежность къ крестьянскому состоянію опредѣляется единственно припискою къ сельскому обществу или къ волости. Приписываться могутъ кромѣ лицъ, уже пользующихся правами сельскаго состоянія, всѣ лица бывшихъ податныхъ состояній и купцы. Для приписки необходимъ пріемный приговоръ [2]).

Особенности правового положенія крестьянъ обусловливаются, во первыхъ, тѣмъ, что это есть «бывшее податное состояніе», на которомъ лежали тяжелыя подати и повинности за круговою порукою обществъ, благодаря чему обществамъ были предоставлены весьма тяжелыя права надъ отдѣльными членами, во вторыхъ, тѣмъ, что крестьяне, какъ получившіе земельный надѣлъ при содѣйствіи правительства, признаются стоящими къ этому надѣлу не въ положеніи собственниковъ, а въ какомъ то особомъ отношеніи, въ третьихъ, тѣмъ, что всѣ вообще имущественныя и семейныя отношенія крестьянъ регулируются не общими гражданскими законами, но частью—специальными крестьянскими законами, частью—обычнымъ правомъ.

Правоограниченія, лежащія на крестьянахъ въ силу того, что они относятся къ бывшимъ податнымъ состояніямъ, лежатъ на нихъ гораздо болѣе тяжелымъ образомъ, чѣмъ на другихъ бывшихъ податныхъ состояніяхъ. Обусловливалось это, во первыхъ, тѣмъ, что повинности, которыя лежали въ крѣпостное время на всѣхъ податныхъ состояніяхъ, у другихъ сословій были отмѣнены гораздо раньше, чѣмъ у крестьянъ, во вторыхъ, тѣмъ, что кромѣ повинностей, лежавшихъ на всѣхъ сословіяхъ, на крестьянахъ лежалъ еще рядъ специальныхъ и при томъ крайне обременительныхъ повинностей; и въ третьихъ наконецъ, тѣмъ, что на крестьянъ уже послѣ отмѣны крѣпостного права легла подъ тою же круговою отвѣтственностью обществъ новая въ высшей степени тяжелая повинность—выкупные платежи.

Подушная подать съ мѣщанъ была отмѣнена въ 1866 г., а

[1]) Законы о крестьянахъ изложены въ настоящее время частью въ томѣ IX Свода Законовъ (изд. 1889 г.), ст. 671—762, частью въ Особомъ Приложеніи къ IX тому (изд. 1902 г.). Это Особое Приложеніе къ IX тому имѣетъ нѣсколько частныхъ изданій, гдѣ помимо офиціальнаго текста (по изданію 1902 г.) Свода приведены сенатскіе указы и циркуляры министра вн. дѣлъ; въ виду того, что всѣ эти разъясненія существенно дополняютъ (а иногда и измѣняютъ) смыслъ закона, при изученіи крестьянскаго права необходимо ихъ имѣть въ виду, такъ какъ крестьянскими учрежденіями всѣ эти разъясненія примѣняются. Такими частными изданіями Особаго Приложенія къ IX тому являются изданія Горемыкина, Савича и Земскаго Отдѣла Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

[2]) Безъ общественнаго приговора могутъ приписаться къ сельскому обществу крестьяне, пріобрѣвшіе въ собственность землю въ количествѣ не меньшемъ двухъ душевыхъ надѣловъ высшаго размѣра, установленнаго для данной мѣстности (ст. 23 кн. IV Особ. Прил. къ IX тому Св. Зак.). Но это правило относится только къ тѣмъ, кто уже состоитъ крестьяниномъ.

съ крестьянъ (большинства ихъ)—въ 1885 г., съ нѣкоторыхъ же разрядовъ крестьянъ—лишь въ 1906 г.

Кромѣ подушной подати и рекрутской повинности (отмѣненной въ 1874 г.) спеціально на крестьянахъ лежали еще слѣдующія повинности: дорожная (починки дорогъ), подводная (поставка подводъ для нуждъ администраціи), тушенія пожаровъ (гл. обр. лѣсныхъ), этапная (препровожденія арестантовъ въ предѣлахъ уѣзда), отбываніе должностей сотскихъ и десятскихъ, т. е. низшихъ органовъ общей полиціи. Всѣ эти повинности за тою же круговою отвѣтственностью обществъ остались и по настоящее время.

Что касается выкупныхъ платежей, то происхожденіе ихъ таково. При освобожденіи помѣщичьихъ крестьянъ отъ крѣпостной зависимости государство надѣлило ихъ тѣми помѣщичьими землями, которыя были въ пользованіи крестьянъ ко времени освобожденія (1861 г.), уплативъ помѣщикамъ выкупную ссуду, представлявшую собою стоимость отошедшей къ крестьянамъ земли, и сверхъ того капитализированную стоимость части повинностей, отбывавшихся крѣпостными своимъ господамъ. Бывшихъ государственныхъ крестьянъ (ихъ было весьма много категорій, представлявшихъ весьма пестрое разнообразіе въ ихъ поземельномъ устройствѣ) государство надѣлило казенными землями. Какъ бывшіе помѣщичьи крестьяне, такъ и бывшіе государственные были обложены выкупными платежами, представлявшими собою проценты и погашеніе (разсчитанное на 49 съ половиною лѣтъ) той ссуды, которую казна выдала помѣщикамъ, а у государственныхъ—капитальной стоимости земли и части оброчной подати, лежавшей на этихъ крестьянахъ. Такимъ образомъ выкупные платежи представляли собою проценты на стоимость земли, поступившей къ крестьянамъ, погашеніе ея капитальной стоимости и сверхъ того погашеніе части налоговъ и повинностей, лежавшихъ на крестьянахъ въ крѣпостное время. Поэтому выкупные платежи по общему правилу были всегда выше доходности земли, поступившей крестьянамъ, и по существу своему были не поземельнымъ налогомъ, но личнымъ налогомъ, и крестьянамъ, по крайней мѣрѣ въ первое время по освобожденіи, было выгоднѣе уйти изъ общества, отказавшись отъ земли, чѣмъ платить выкупные платежи. Поэтому правительство всячески поддерживало власть обществъ надъ отдѣльными крестьянами [1]).

---

[1]) Условія выхода изъ общества до указа 5 окт. 1906 г. были для крестьянъ крайне стѣснительны: выходящій долженъ былъ отказаться отъ всѣхъ правъ на надѣльную землю, долженъ былъ уплатить всѣ сборы казенные, земскіе и мірскіе, лежащіе на немъ и на всемъ его семействѣ по 1 января слѣдующаго года, долженъ былъ представить удостовѣреніе въ томъ, что его родители согласны на выходъ, что въ семействѣ увольняемаго всѣ малолѣтнія и другія лица, неспособныя къ работѣ, обезпечены въ своемъ содержаніи, что онъ уплатилъ половину выкупного долга, лежащаго на его надѣлѣ и что какое либо другое общество уже изъявило свое согласіе на принятіе въ свою среду увольняемаго.—Само собою разумѣется, что удовлетворить всѣмъ этимъ требованіямъ было фактически почти невозможно. Но даже и въ томъ случаѣ, если крестьянинъ выполнялъ со своей стороны всѣ эти

Правительство, надѣливъ крестьянъ землею, сочло нужнымъ принять мѣры къ тому, чтобы земля осталась въ рукахъ крестьянъ, и потому были установлены нѣкоторыя ограниченія (первоначально имѣвшія временный характеръ) въ свободѣ крестьянъ распоряжаться надѣльною землею. Впослѣдствіи эти ограниченія не только не были отмѣнены, но, напротивъ того, были развиты закономъ 14 дек. 1893 г. «о неотчуждаемости крестьянскихъ надѣловъ» и главнымъ образомъ практикою крестьянскихъ учрежденій (преимущественно Пр. Сенатомъ), которыя всегда крайне распространительно толковали всѣ ограниченія, установленныя закономъ въ свободѣ распоряженія крестьянами ихъ надѣльными землями, и затѣмъ распространили эти ограниченія и на остальную ихъ собственность (какъ составляющую принадлежность крестьянскаго надѣла). Такимъ образомъ Пр. Сенатомъ въ значительной степени вопреки закону, который говоритъ о крестьянахъ-собственникахъ, была создана конструкція права крестьянъ на ихъ имущество, не какъ права собственности, а какъ какого то иного, ограниченнаго права. При этомъ былъ сдѣланъ дальнѣйшій шагъ, тоже безъ достаточнаго къ тому въ законѣ основанія, и было признано, что субъектомъ этого ограниченнаго права на имущество является не самъ крестьянинъ, а «крестьянскій дворъ» въ качествѣ какого то юридическаго лица. Затѣмъ былъ сдѣланъ еще шагъ въ томъ же направленіи, и сенатскою практикою было признано, что поскольку собственникомъ имущества является не данный крестьянинъ, но крестьянскій дворъ, то со смерью крестьянина, главы семьи, наслѣдства не открывается, но лишь происходитъ смѣна главы. Отсюда Сенатъ сдѣлалъ и тотъ выводъ, что крестьяне лишены права завѣщать свое имущество (надѣльную землю и имущество, составляющее принадлежность крестьянскаго надѣла). Эти ограниченія, совершенно разрушившія гражданскую правоспособность крестьянъ, явились результатомъ сенатской практики главнымъ образомъ за послѣдніе 15—20 лѣтъ XIX ст. [1]).

Дальнѣйшею особенностью крестьянъ является то, что общіе гражданскіе законы (Св. Зак., томъ X, ч. I) признаются не имѣющими силы въ гражданскихъ отношеніяхъ крестьянъ между собою, и эти отношенія признаются регулируемыми обычнымъ правомъ. Предположеніе, изъ котораго исходили въ эпоху освобожденія крестьянъ, а именно, что у нихъ существуетъ опредѣленное обычное право, конечно, было въ основѣ своей совершенно неправильно: ни у крѣпостныхъ крестьянъ, во всемъ подчиненныхъ произволу помѣщиковъ, ни у крестьянъ государ-

---

требованія, общество все таки имѣло право не согласиться на его увольненіе. Если даже и общество было согласно, но на обществѣ лежали какія либо недоимки (а онѣ лежали почти всегда), то для увольненія надо было получить еще и разрѣшеніе губернскаго присутствія, которое всегда имѣло право отказать въ этомъ увольненіи. Такимъ образомъ практически возможность выхода была почти вовсе устранена. Ср. Леонтьевъ. Крестьянское право, 1909, стр. 42—44.

[1]) См. А. А. Леонтьевъ. Крестьянское право. 1909.

ственныхъ, находившихся въ такомъ же подчиненіи органамъ министерства государственныхъ имуществъ, никакого сколько нибудь развитого обычнаго права выработаться не могло. Такимъ образомъ на дѣлѣ предоставленіе крестьянамъ разбирать свои споры не по закону, а по обычаю свелось къ установленію въ крестьянской средѣ полной анархіи и къ полному отсутствію всякой опредѣленности и устойчивости отношеній. Малая пригодность Законовъ Гражданскихъ (томъ X, ч. I) къ строю крестьянской жизни сознавалась всѣми, но какихъ бы то ни было законовъ, которые регулировали бы имущественныя и семейныя отношенія крестьянъ, издано не было, и такимъ образомъ вся крестьянская жизнь оказалась внѣ законодательной нормировки и была оставлена на произволъ судьбы.

Б. Крестьянскія учрежденія распадаются на двѣ системы: 1) учрежденія такъ называемаго крестьянскаго сословнаго самоуправленія и 2) органы надзора за ними.

I. Крестьянскія учрежденія не могутъ быть относимы къ сословнымъ, ибо, какъ мы увидимъ ниже, они и фактически, и по закону обслуживаютъ и другія сословія, кромѣ крестьянъ, и нѣкоторыя лица, не принадлежащія къ крестьянскому состоянію, подвѣдомственны этимъ учрежденіямъ. Они не могутъ быть признаны и органами самоуправленія въ виду того, что на дѣлѣ лишены всякой самостоятельности.

Органами крестьянскаго управленія являются, во первыхъ, органы сельскихъ обществъ; во вторыхъ, органы волостей.

1) Сельское общество есть единица по преимуществу хозяйственная. При существованіи круговой поруки оно являлось единицею обложенія казенными и земскими сборами и натуральными повинностями; вмѣстѣ съ тѣмъ сельское общество является тѣмъ юридическимъ лицомъ, которое въ мѣстностяхъ, гдѣ существуетъ общинное землевладѣніе, получило земельный надѣлъ, или въ мѣстностяхъ подворнаго землевладѣнія есть субъектъ правъ на части надѣльной земли, состоящія въ общемъ пользованіи (выгоны и т. п.). Этимъ опредѣляется и составъ сельскаго общества: у крестьянъ бывшихъ государственныхъ сельское общество совпадаетъ съ селеніемъ, ибо у нихъ хозяйственною единицею было именно селеніе. У крестьянъ бывшихъ крѣпостныхъ сельское общество состоитъ изъ крестьянъ, получившихъ надѣлъ изъ земель одного помѣщика; поэтому у бывшихъ крѣпостныхъ возможны сельскія общества, состоящія изъ нѣсколькихъ селеній (даже иногда изъ нѣсколькихъ десятковъ селеній), какъ возможно и то, что одно селеніе. въ разныхъ частяхъ принадлежавшее прежде разнымъ помѣщикамъ, составляетъ нѣсколько сельскихъ обществъ. Сельское общество состоитъ изъ лицъ, входившихъ въ его составъ въ моментъ его образованія, изъ ихъ потомковъ и изъ лицъ, приписанныхъ къ обществу на основаніи общественныхъ приговоровъ.

Органами сельскаго общества являются сельскій сходъ и сельскій староста. Сельскій сходъ не имѣетъ представительнаго характера и

состоитъ изъ всѣхъ домохозяевъ; что такое домохозяинъ, законъ не опредѣляетъ вовсе: этотъ пробѣлъ закона порождаетъ полную неопредѣленность правъ. Сенатъ разъяснялъ, что каждый глава семьи, хотя бы у него и не было надѣльной земли, есть домохозяинъ и участвуетъ въ сельскомъ сходѣ. Ни условій пола, ни условій возраста закономъ не установлено, и на практикѣ въ сходахъ нерѣдко участвуютъ и женщины, и несовершеннолѣтніе [1]). Для дѣйствительности схода требуется присутствіе сельскаго старосты, являющагося предсѣдателемъ схода, и не менѣе половины домохозяевъ или лицъ, ихъ замѣщающихъ. По общему правилу рѣшеніе принимается простымъ большинствомъ, и лишь для нѣкоторыхъ, точно указанныхъ въ законѣ (ст. 66, Общ. Пол. Крест.) дѣлъ требуется большинство двухъ третей крестьянъ, имѣющихъ право участвовать въ сходѣ.

Вѣдѣнію сельскаго схода подлежатъ, во первыхъ, дѣла хозяйственныя, связанныя съ владѣніемъ надѣльною землею: передѣлы земли, накидка и скидка земель, пріемъ и увольненіе членовъ общества (какъ участниковъ въ правахъ на землю), дѣла о семейныхъ раздѣлахъ [2]),— во вторыхъ, дѣла общеадминистративнаго характера: выборъ должностныхъ лицъ (сельскаго старосты, сборщика податей, смотрителей хлѣбныхъ магазиновъ, сельскаго писаря и др.) и принятіе отъ нихъ отчетовъ, раскладка податей и повинностей, установленіе мірскихъ сборовъ (на общественные расходы), дѣла продовольственныя, назначеніе опекуновъ и принятіе отъ нихъ отчетовъ.

Обязанности сельскаго старосты состоятъ частью въ подготовкѣ дѣлъ для доклада сходу и въ исполненіи его постановленій, частью же носятъ характеръ общеполицейскій: охраненіе благочинія и порядка, задержаніе бродягъ и бѣглыхъ, охраненіе межевыхъ знаковъ, производство дознаній по преступленіямъ до прибытія мѣстной полиціи. Кромѣ того, сельскому старостѣ предоставляется право подвергать лицъ, ему подвѣдомственныхъ, за маловажные проступки наказаніямъ помимо суда: назначенію на общественныя работы до двухъ дней, денежнымъ взыска-

[1]) Изъ участія въ сходѣ устраняются лица, состоящія подъ слѣдствіемъ или судомъ по преступленіямъ, влекущимъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или лишеніе всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ, лица отданныя по судебнымъ приговорамъ подъ надзоръ обществъ, и лица, устраненныя самимъ обществомъ отъ участія въ сходѣ.

[2]) По закону 18 марта 1886 г. для каждаго семейнаго раздѣла требовалось согласіе сельскаго схода, и при томъ большинства двухъ третей. Сходъ всегда могъ отказать въ раздѣлѣ, но разрѣшая его, долженъ былъ установить наличность основательныхъ причинъ къ раздѣлу, согласіе домохозяина, то, что для новой усадьбы имѣется или можетъ быть отведенъ достаточный участокъ земли, и то, что семейный раздѣлъ не является нежелательнымъ съ точки зрѣнія обезпеченности казенныхъ и иныхъ сборовъ (ст. 38—44 Общ. Пол.). Эти драконовскія постановленія, отразившія на себѣ реакціонныя вѣянія конца восьмидесятыхъ годовъ, въ большинствѣ случаевъ дѣлали невозможнымъ миролюбивое раздѣленіе семьи, въ которой пошли нелады, и не только портили многимъ жизнь, но и являлись почвою для многочисленныхъ пре-
конъ этотъ отмѣненъ указомъ 5 окт. 1906 г.

ніямъ до рубля и аресту до двухъ дней. Всѣ эти полномочія старосты распространяются не только на членовъ даннаго сельскаго общества, но и на всѣхъ лицъ бывшихъ податныхъ состояній, проживающихъ на земляхъ, отведенныхъ обществу въ надѣлъ. Это придаетъ сельскому старостѣ характеръ органа общеполицейскаго, а не только сословнаго.

Особеннымъ правомъ сельскихъ обществъ является право ихъ удалять изъ своей среды «порочныхъ членовъ», при чемъ лица, относительно которыхъ состоялся подобный сельскій приговоръ, ссылаются въ административномъ порядкѣ въ какую либо отдаленную мѣстность и лишь по истеченіи пяти лѣтъ могутъ просить въ случаѣ одобрительнаго отзыва мѣстнаго губернатора о ихъ поведеніи о разрѣшеніи перейти на жительство въ другую губернію, кромѣ однако той, откуда человѣкъ былъ высланъ [1]).

2. Волость является единицею только административною, а не хозяйственною, и въ этомъ смыслѣ «общества» не представляетъ. Территоріально волость состоитъ изъ земель одного [2]) или нѣсколькихъ сельскихъ обществъ, а по личному своему составу—изъ членовъ тѣхъ же сельскихъ обществъ и кромѣ того изъ лицъ, «приписанныхъ къ волости» (эта приписка производится лишь «для счета податного населенія» и не сообщаетъ тѣхъ правъ на надѣльную землю, которыя даетъ приписка къ сельскому обществу). Первоначально предполагалось, что въ составъ волости будетъ входить отъ 300 до 2000 душъ; теперь въ дѣйствительности въ нихъ входитъ въ среднемъ около 20000.

На волостномъ управленіи лежитъ забота объ исполненіи повинностей, возложенныхъ на крестьянъ, надзоръ за сельскими должностными лицами и помощь мѣстной полиціи. Органами волостного управленія являются: волостной сходъ, волостное правленіе, волостной старшина, волостной писарь, сотскіе, десятскіе и нѣкоторыя другія должностныя лица по усмотрѣнію самой волости.

Волостной сходъ состоитъ изъ крестьянъ, избранныхъ отъ каждаго сельскаго общества, входящаго въ составъ волости, по одному отъ десяти дворовъ; если въ обществѣ меньше 10-ти дворовъ, то оно все таки посылаетъ одного уполномоченнаго. Фактически эти сходы созываются

---

[1]) Уст. Пред. и Прес. Прест. (т. XIV по Прод. 1906 г., прил. къ ст. 205).— Это страшное право сельскихъ обществъ при отсутствіи правильно организованной полиціи и суда въ сельскихъ мѣстностяхъ является единственнымъ средствомъ избавляться „отъ вѣдомыхъ лихихъ людей“. Прежде это право имѣли также и мѣщанскія общества, но въ условіяхъ городской жизни оно давно уже утратило смыслъ и было отмѣнено въ 1890 г.—Пользованіе сельскими обществами этимъ ихъ правомъ законъ стремится обставить рядомъ гарантій: приговоръ сельскаго схода подлежитъ провѣркѣ земскаго начальника, который можетъ остановить дѣло; если земскій начальникъ признаетъ приговоръ по существу своему правильнымъ, онъ передаетъ его уѣздному предводителю дворянства. который еще разъ на мѣстѣ провѣряетъ приговоръ и препровождаетъ губернскому присутствію, и оно можетъ утвердить этотъ приговоръ или отказать въ утвержденіи.

[2]) Если волость состоитъ лишь изъ одного сельскаго общества, полномочія волостного схода переходятъ на сельскій сходъ.

рѣдко, собираются не въ полномъ составѣ: дѣла, имъ порученныя, крестьянъ не интересуютъ, ибо отвѣчаютъ потребностямъ не крестьянъ, а волостного управленія (выборъ должностныхъ лицъ, назначеніе имъ содержанія, установленіе мірскихъ сборовъ для несенія расходовъ волостного управленія и для исполненія повинностей). Волостное правленіе состоитъ изъ волостного старшины, сельскихъ старостъ всѣхъ обществъ, входящихъ въ составъ волости, помощника старшины, а въ тѣхъ волостяхъ, гдѣ ихъ избираютъ,—и изъ особыхъ засѣдателей и сборщиковъ податей. Волостное правленіе является совѣщательнымъ органомъ при волостномъ старшинѣ, который можетъ внести въ правленіе каждое дѣло; но лишь нѣкоторыя крайне немногочисленныя дѣла подлежатъ по закону коллегіальному рѣшенію волостного правленія; фактически эти дѣла разрѣшаются волостнымъ старшиною и писаремъ, дѣйствующими вполнѣ самостоятельно. Сотскіе и десятскіе являются низшими органами общей полиціи и состоятъ въ полномъ распоряженіи коронной администраціи, гл. обр. становыхъ приставовъ и урядниковъ [1]).

Волостной старшина является органомъ волости, и на немъ лежитъ исполненіе приговоровъ волостного схода. Но помимо того законъ возлагаетъ на волостного старшину обязанность безпрекословнаго исполненія всѣхъ законныхъ требованій земскихъ начальниковъ, судебныхъ слѣдователей, мѣстной полиціи и вообще всѣхъ установленныхъ властей по предметамъ ихъ вѣдомства (ст. 103 Общ. Пол. Крест.). Это постановленіе обратило волостного старшину изъ исполнительнаго органа волости въ исполнительный органъ «всѣхъ установленныхъ властей», которыя по предметамъ своего вѣдомства возлагаютъ на него всевозможныя порученія. Первоначально волостному старшинѣ считались подвѣдомственными только лица, принадлежащія къ волости, т. е. члены сельскихъ обществъ, входящихъ въ составъ волости, и лица, приписанныя къ ней,

[1]) Къ числу органовъ волости относится также и волостной судъ, на которомъ мы ближайшимъ образомъ не останавливаемся, ибо онъ не относится къ числу административныхъ учрежденій. Волостной судъ по закону 1889 г. состоитъ изъ 4-хъ судей, назначенныхъ земскимъ начальникомъ изъ кандидатовъ, избранныхъ сельскими сходами волости въ числѣ не менѣе восьми. Волостному суду подсудны изъ гражданскихъ дѣлъ—дѣла, касающіяся крестьянскаго надѣла, въ томъ числѣ и дѣла о наслѣдованіи надѣльнаго имущества (на всякую сумму), дѣла о наслѣдованіи другого имущества, находящагося въ предѣлахъ волости (до 500 р.), всякаго рода споры и тяжбы (до 300 р.). Изъ уголовныхъ дѣлъ волостной судъ вѣдаетъ дѣла по преступленіямъ, предусмотрѣннымъ цѣлымъ рядомъ статей Устава о Наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями (статьи эти исчерпывающимъ образомъ перечислены въ ст. 127 Общ. Пол. Крест.), а также (что весьма характерно)—дѣла по нѣкоторымъ проступкамъ, вообще для лицъ не крестьянскаго сословія преступленій не составляющимъ (нарушеніе договора найма, мотовство, пьянство). Волостной судъ приговариваетъ къ выговору, денежному взысканію, къ аресту или тѣлесному наказанію (также и по преступленіямъ, за которыя въ законѣ установлены другія наказанія). Эти правила 1889 г. измѣнены манифестомъ 11 авг. 1904 г. въ томъ отношеніи, что было отмѣнено тѣлесное наказаніе, и указомъ 5 октября 1906 г. въ томъ отношеніи, что была отмѣнена наказуемость крестьянъ за проступки, не предусмотрѣнные Уставомъ о Нак. Рѣшенія волостного суда могутъ быть обжалованы въ апелляціонномъ порядкѣ уѣздному съѣзду, и далѣе (въ кассаціонномъ порядкѣ)—губернскому присутствію.— Составъ волостного суда, процессуальныя правила, компетенція и порядокъ обжалованія изложены въ ст. 113—153 Общ. Пол. Крест.

т. е. волостное начальство было органомъ чисто сословнымъ. Въ 1889 г. полномочія всѣхъ волостныхъ властей были распространены на все податное населеніе, живущее въ предѣлахъ волости, и такимъ образомъ волостныя учрежденія изъ органовъ чисто сословныхъ обратились въ органы территоріальные. Но во всякомъ случаѣ законъ остался вѣрнымъ тому взгляду, что волостная территорія есть только территорія надѣльныхъ земель, и что земли частно-владѣльческія, земли помѣщичьи въ территорію волости не входятъ. Но практика на этомъ не остановилась, и на дѣлѣ волостныя учрежденія обременены громаднымъ количествомъ работы, не имѣющей никакого отношенія къ волости и ея населенію (по наблюденію за состояніемъ путей сообщенія въ уѣздѣ, по сношенію со всѣми должностными лицами уѣзда, по врученію всевозможныхъ повѣстокъ и объявленій и т. д.). Такимъ образомъ получилось, что эти органы волостного управленія обратились въ органы, которые обслуживаютъ все населеніе уѣзда, и главнымъ образомъ мѣстную администрацію, и могутъ считаться органами крестьянскими только въ томъ смыслѣ, что содержатся на крестьянскія деньги или отбываются натуральною повинностью крестьянъ (десятскіе и сотскіе).

II. Органами надзора за крестьянскими сословными учрежденіями являются земскіе начальники, ихъ уѣздные съѣзды и губернскія присутствія [1]).

Положеніе о Земскихъ Начальникахъ 1889 г. имѣло въ виду создать изъ мѣстныхъ помѣщиковъ дворянъ органъ сильной и близкой къ народу власти и поручить ей надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ. Это стремленіе закона выразилось въ весьма сложныхъ постановленіяхъ закона о порядкѣ замѣщенія должностей земскихъ начальниковъ, которыми были установлены требованія сословнаго и земельнаго ценза, а также особый порядокъ назначенія земскихъ начальниковъ министромъ внутреннихъ дѣлъ по совмѣстнымъ представленіямъ мѣстныхъ губернаторовъ и губернскихъ предводителей дворянства. Но министру вн. дѣлъ предоставлено право назначать земскихъ начальниковъ и безъ соблюденія всѣхъ этихъ требованій, и въ дѣйствительности они обратились въ мертвую букву, хотя въ общемъ все таки большинство земскихъ начальниковъ принадлежитъ къ мѣстымъ землевладѣльцамъ, и это кладетъ свой отпечатокъ на общій харктеръ должности.

Своеобразною особенностью земскихъ нчальниковъ является то, что они одновременно являются и судебными, и административными органами [2]).

---

[1]) Порядокъ назначенія земскихъ начальниковъ и ихъ компетенція, составъ и компетенція уѣздныхъ съѣздовъ и губернскихъ присутствій изложены въ Особомъ Приложеніи къ IX тому Св. Зак., Книга Третья, Положеніе объ установленіяхъ, завѣдующихъ крестьянскими дѣлами. — Описываемыя ниже въ текстѣ учрежденія введены въ 40 губерніяхъ (Европейской Россіи), въ остальныхъ мѣстностяхъ дѣйствуютъ другія учрежденія, образованныя по весьма разнообразнымъ правиламъ (Пол. Уст. Крест., ст. 1 и 157—392).

[2]) Судебныя функціи земскаго начальника выходятъ изъ круга вопросовъ, разсматриваемыхъ въ настоящей книгѣ. Однако для болѣе полной обрисовки

Административныя функціи земскаго начальника состоятъ прежде всего въ надзорѣ за органами крестьянскаго сословнаго управленія: онъ утверждаетъ въ должности волостныхъ старшинъ, можетъ собственною властью временно устранять отъ должности всѣхъ сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ, въ томъ числѣ и волостныхъ судей, и представлять уѣздному съѣзду о совершенномъ увольненіи ихъ отъ должности. Земскій начальникъ провѣряетъ списки дѣлъ, подлежащихъ обсужденію волостныхъ сходовъ, и дополняетъ ихъ по своему усмотрѣнію. Онъ разсматриваетъ всѣ приговоры сельскихъ и волостныхъ сходовъ и можетъ представлять эти приговоры въ уѣздный съѣздъ къ отмѣнѣ, если найдетъ, что эти приговоры противозаконны или нарушаютъ интересы крестьянскаго общества, или даже отдѣльныхъ крестьянъ (хотя бы эти крестьяне со своей стороны и были довольны состоявшимся приговоромъ). Затѣмъ попеченію земскаго начальника поручены опеки, учреждаемыя въ сельскихъ обществахъ, общественные капиталы и расходованіе ихъ, хозяйственное благосостояніе крестьянъ и нравственное ихъ преуспѣяніе.

Всѣ эти права земскаго начальника сводили на нѣтъ всякую самостоятельность сельскихъ и волостныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ, и отъ крестьянскаго самоуправленія не оставалось по закону почти ничего. На дѣлѣ вліяніе земскаго начальника было гораздо болѣе сильнымъ, чѣмъ это можно предположить, если имѣть въ виду только тѣ его полномочія, которыя были ему предоставлены по отношенію къ крестьянскимъ учрежденіямъ. Законъ 1889 г. предоставлялъ земскому начальнику право подвергать безъ всякаго формальнаго производства всѣхъ вообще крестьянъ за неисполненіе его законныхъ требованій аресту не свыше трехъ дней и штрафу не свыше шести рублей (ст. 57 Пол. Учр. Крест.), а должностныхъ лицъ сельскаго и волостного управленія—аресту не свыше семи дней и штрафу не свыше пяти рублей (ст. 58). Такъ какъ эти постановленія земскихъ начальниковъ никакому обжалованію не подлежали [1]), то фактически все крестьянское населеніе оказалось въ полной и дискреціонной зависимости отъ земскихъ начальниковъ; такимъ образомъ и та тѣнь самостоятельности, которая закономъ была формально оставлена за органами крестьянскаго самоуправленія, на дѣлѣ была

земскаго начальника замѣтимъ, что это есть органъ всесословной судебной власти, компетенція котораго ограничивается по дѣламъ уголовнымъ преступленіями, предусмотрѣнными Уставомъ о Наказаніяхъ налагаемыхъ мировыми судьями (за незначительными изъятіями), а по дѣламъ гражданскимъ исками не свыше трехсотъ рублей, и только по дѣламъ, возникающимъ изъ отношеній сельскохозяйственнаго характера, ему подсудны иски цѣною до 500 р. Апелляціонною инстанціею по дѣламъ, разсмотрѣннымъ земскимъ начальникомъ, является уѣздный съѣздъ (по судебному отдѣленію), а кассаціонною—губернское присутствіе, постановленія котораго по этимъ дѣламъ никакому обжалованію не подлежатъ.

[1]) Указъ 5 окт. 1906 г. отмѣнилъ право земскихъ начальниковъ подвергать взысканіямъ безъ формальнаго производства крестьянъ, не принадлежащихъ къ числу должностныхъ лицъ волостного и сельскаго управленія.

уничтожена. Формально, по закону, существованіе крестьянскаго самоуправленія слагаетъ съ коронной администраціи отвѣтственность за положеніе вещей въ дѣлахъ, предоставленныхъ сельскому и волостному управленію, но въ дѣйствительности всѣ дѣла получаютъ то разрѣшеніе, которое угодно администраціи.

Уѣздный съѣздъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ всѣхъ земскихъ начальниковъ уѣзда, предсѣдателя уѣздной земской управы, уѣзднаго исправника и по дѣламъ его вѣдомства—податного инспектора. По дѣламъ административнымъ функціи уѣзднаго съѣзда сводятся къ разрѣшенію въ первой инстанціи (по представленіямъ земскихъ начальниковъ) нѣкоторыхъ дѣлъ и къ разсмотрѣнію жалобъ на постановленія земскихъ начальниковъ, допускающія обжалованіе.

Высшимъ въ губерніи установленіемъ по крестьянскимъ дѣламъ является губернское присутствіе, образованное по общему типу присутствій смѣшаннаго состава (см. выше стр. 252). Оно является мѣстомъ, въ первой инстанціи разсматривающимъ нѣкоторыя наиболѣе важныя дѣла, инстанціей, въ которую приносятся жалобы на неокончательныя постановленія уѣздныхъ съѣздовъ, и наконецъ органомъ, руководящимъ дѣятельностью земскихъ начальниковъ, надзирающимъ за нею, подвергающимъ земскихъ начальниковъ дисциплинарной отвѣтственности и могущимъ возбуждать (передъ министромъ вн. дѣлъ) вопросъ о преданіи ихъ суду за преступленія по должности. Постановленія губернскихъ присутствій по общему правилу почитаются окончательными и никакому обжалованію не подлежатъ. Лишь по дѣламъ о поземельномъ устройствѣ крестьянъ возможны жалобы во II департаментъ Пр. Сената и по дѣламъ объ отвѣтственности земскихъ начальниковъ—министру вн. дѣлъ.



